

José  
Vilas  
Nogueira

Catedrático de  
Dereito Político.  
Decano da Facultade de  
Ciencias Políticas e Sociais da  
Universidade de Santiago

## A Administración Pública no proceso estatutario de Galicia na II República

**S**e entendemos por Administración Pública un complexo orgánico destinado a implementar e desenvolver as directrices e medidas de goberno de órganos políticos superiores, o chamado Poder Executivo, particularmente o goberno, na acepción institucional desta palabra, e se referimos estas nocións ó nivel autonómico, a primeira constatación é que o *Proxecto de Estatuto de Autonomía* da etapa republicana non contén, á diferenza do actual, un título (hoxe o III) dedicado á “Administración Pública galega”. Queda fóra de dúbida que o sistema autonómico, daquela coma agora, autorizaba e mesmo imponía a creación e organización dunha Administración Pública autonómica, pero as liñas definitorias da mesma non foron incorporadas ó *Estatuto*.

Non é estraño, mesmo acontece respecto dalgúns Estatutos de Autonomía actuais; aínda que non do galego. Así, segundo Carro Fernández-Valmayor (1991a, 758): “a razón da presenza (por vez primeira) no Estatuto ga-

lego dunha norma xeral que expresamente reconece a potestade autonómica de autoorganización administrativa, pode estar (...) na necesidade de realzar tamén o papel do Estatuto no campo organizativo; é moi sintomático, neste sentido, que ó tema da Administración Pública se lle dedique especificamente todo un Título, o terceiro, do Estatuto, circunstancia que non se dá, por exemplo, nos Estatutos vasco, catalán ou andaluz". Esta finalidade preferentemente simbólica parece vir confirmada pola brevidade desta regulación, e, o que é máis, a súa escasa definición (cfr. así mesmo Carro Fernández-Valmayor, 1991b, especialmente, pp. 506-516).

Respecto do momento histórico que me cómpre considerar, hai varias explicacións para esta ausencia. A primeira, de tipo xeral, é a irrelevancia constitucional que se lle atribuíu á consideración da Administración Pública. Así, a Constitución de 1931, á diferenza da actualmente vixente (Título IV, Do Goberno e da Administración) non regula esta materia. A segunda, máis particular, fai referencia á contraposición que desde a perspectiva diferencialista se practicaba daquela entre Administración e Política, no sentido de que os partidos e axentes sociais máis moderados ou menos rupturistas respecto da cuestión da estruturación territorial do poder do Estado postulaban unha mera descentralización "administrativa"<sup>1</sup>. Pola contra, os máis radicais ou máis rupturistas querían fórmulas federais ou, cando menos, de autonomía "política". Dado que esta segunda óptica foi a que se impuxo no proceso estatutario, non é, pois, sorprendente a ausencia dunha referencia global á Administración Pública autonómica.

A situación, cun certo ar paradoxal e algo máis matizada, persiste. Os máis moderados nas posturas políticas diferencialistas son, frecuentemente, os que pulan máis por unha Administración diferenciada. O ar paradoxal deriva:

(i) da especial importancia actual do Goberno, no sentido de órgano do poder Executivo (que esta relevancia sexa consecuencia dun proceso de debilitamento do Parlamento ou derive, simplemente, dunha ollada máis realista por parte dos observadores, é, para os nosos efectos, irrelevante, e

<sup>1</sup> Por exemplo, na asemblea da Coruña, do 4/10/1931, Cornide Quiroga criticou o "mal endémico" de España da desmedida preocupación política, en detrimento dunha visión pragmática.

<sup>2</sup> Traducción: "Desde o momento en que o poder executivo político nun sistema parlamentario inclúe inevitablemente tanto funcionarios coma políticos electos, esta disposición elimina a dicotomía artificial, que atopamos nos países angloamericanos, entre os que fan políticas partidistas e non partidistas. As prácticas europeas unen nun único poder executivo político os que gañan o cargo por medio do triunfo nas eleccións



cos que chegaron a el por mostraren a súa experiencia como funcionarios recrutados con criterios meritocráticos e que alcanzan o goberno por mor das súas destrezas políticas, administrativas e programáticas”.

<sup>3</sup> A posibilidade dun “federalismo de execución” foi defendida, en referencia á vixente Constitución de 1978, a través da explícita previsión do seu art. 149.1, parágrafos 7º, 17º, 27º e 28º. Estes preceptos posibilitarían que as Comunidades Autónomas asuman nos seus Estatutos competencias de execución de normas, a formulación das cales reservou o Estado para si como competencia exclusiva. Ademais, a posibilidade dunha competencia autonómica de execución pode entenderse implícita na formulación constitucional da competencia estatal (cfr. García de Enterría, 1983, 21-22). Se isto é plausible, a admisibilidade dun “federalismo de execución” no cadro da Constitución de 1931 precisa de menos esforzo dogmático, dados os termos do seu artigo 15 (e mesmo do 18).

(ii) da confusión crecente entre capacidades de Goberno e Administración: dáse unha particular relevancia entre nós, e en xeral nas grandes nacións do occidente europeo (continental), da “administrativización” da acción de Goberno.

Naturalmente, o significado desta “administrativización” é equívoco. Por exemplo, un enunciado como o do Título IV da actual Constitución, “Do Goberno e da Administración”, e mesmo o rango ordinal que se lle atribúe no conxunto da Constitución, pode ser celebrado como expresión de consecuencia co carácter de “mero” fiduciario, en réxime parlamentario, do Goberno respecto do Parlamento. Deixando á parte esta cuestión e alén de preocupacións normativas, parece que se pode concordar en que se dá unha integración entre elites gobernamentais e administrativas: “Since the political executive in a parliamentary system inevitably involves both civil servants an elected politicians, this provision removes the artificial dichotomy between partisan an non-partisan policy-makers found in Anglo-American countries. The European practices unites in a single political executive those who have gained office by winning elections an those who arrived by displaying expertise as civil servants recruited on meritocratic grounds and rising within government on the basis of policy-making, administrative and political skills” (Rose, 1991, 13)<sup>2</sup>.

Por outro lado, a “administrativización” revélase na importancia cuantitativa e na relevancia práctica da normativa infralegal, consecuencia non só da extensión da actividade do Estado, senón tamén da presión “racionalizadora” en referencia á actividade do Goberno e da Administración, traducción, a primeira vista paradoxal, pero só a primeira vista, da súa redución ó papel de árbitro entre demandas e intereses corporativos enfrontados.

Volvendo á ecuación moderantismo político diferencialista = “radicalismo” administrativo, esta pode derivar non só do terreo das ideas ou concepcións políticas, senón dos propios institutos legais, mesmo constitucionais<sup>3</sup>. Refírome á posibilidade de “federalismo de execución” ou de “Administración única”, etc.

Así, como xa dixen, no Proxecto de Estatuto “republicano” (o que foi sometido a referéndum o 28 de xu-

ño de 1936) non atopamos unha consideración global e orgánica da Administración Pública Autonómica. Hai unha terceira razón para explicármonos esta ausencia. É que, fóra do terreo da configuración dos órganos do poder rexional e da delimitación das competencias, dábase por suposto que a organización e principios da Administración se deberían axustar ós criterios xerais. Por iso, as referencias a cuestións administrativas están dominadas polo que poderíamos chama-lo principio de particularidade, por relación ás singularidades, reais ou presuntas, que presentaba Galicia.

Unha última circunstancia merece mención. A técnica dos proxectos desta etapa é, a penas sen excepción, abondo ruín, de xeito que se, por veces, son perceptibles orientacións políticas xerais, é imposible discutir seriamente a súa concreción técnica. Por tanto, encóntrome na incómoda, aínda que non insólita, situación de ter que falar do que non existe.

Na medida en que este Proxecto lle atribúe á Rexión certas competencias, a necesidade daquela Administración Pública *va de soi*. A cuestión é se se pode descubrir algún trazo relevante dos designios de configuración dunha tal Administración nesas preceptos e nas particulares referencias a institucións de Dereito administrativo ou a temas parciais de natureza administrativa. Moi caracterizadamente, esta “sobreentendida” Administración Pública Autonómica aparece respecto das atribucións da Rexión (cfr. arts. 14, 15, 16 e 17).

Entre as referencias impostas polo principio de particularidade, son abondosas as relativas a algunha Administración pública especializada, en particular á “Administración de Xustiza” (art. 13). Certamente, a utilización da palabra “Administración” por referencia á Xustiza ten un sentido máis xenérico e máis próximo da súa orixe etimolóxica que cando se fala de “Administración pública” *tout court*, revelado na frecuente utilización como sinónimos das expresións “administrar xustiza” e “impartir xustiza”. Naturalmente, aquí referireime só ós aspectos realmente administrativos da xustiza e non ás cuestións propiamente xurisdiccionais.

Outras referencias, estas máis xerais, á Administración Pública contéñense na regulación do réxime tran-



sitorio, no que se regulan aspectos atinxentes ós dereitos adquiridos polos funcionarios e ó traspaso de servizos administrativos do Estado á Rexión (particularmente, arts. 38 a 40).

En todo caso, o texto do Proxecto definitivo é resultado dun proceso no que concorreron, e por veces confluíron, diversos proxectos anteriores. O recurso a eles pode servir de termo de comparación co texto definitivo, axudándonos na delimitación das ideas que sobre a Administración Pública tiñan os participantes no proceso<sup>4</sup>.

### **A organización da Administración Pública Autonómica: principios xerais.**

O artigo 39 do Estatuto de Autonomía hoxe vixente somete a organización da Administración Pública Autonómica ós principios xerais do Estado. Segundo o art. 103.1 da Constitución de 1978, os principios a que se debe axustar a Administración Pública son os de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación e legalidade. Evidentemente, estaría fóra de lugar aquí unha crítica desta formulación, ó meu modo de ver, moi deficiente por canto mestura indiscriminadamente criterios técnicos (principio de eficacia) e principios xurídicos, e entre estes, principios de estruturación dunha única Administración (desconcentración), principios de articulación de varias Administracións públicas (delegación) e principios reveladores da proxección institucional da soberanía e da xerarquía de poderes (principio de legalidade)<sup>5</sup>. Por outra parte, o art. 36.2 da Lei 1/1983, reguladora da Xunta e do seu Presidente (na redacción da Lei 11/1988, do 20 de outubro) fai unha enumeración máis proliza e non menos heteroxénea: “a actuación da Administración axéitase ós principios de legalidade, obxectividade, servizo ó interese xeral, publicidade, eficacia, xerarquía, economía do gasto público, desconcentración e coordinación entre os seus órganos”.

O que nos interesa é a cuestión: ¿atópase algo seme-

<sup>4</sup> Para a cuestión do proceso estatutario nesta etapa e a caracterización xeral da orientación política dos diversos proxectos, cfr. Vilas Nogueira (1975, 137-167).

<sup>5</sup> Segundo Roversi Monaco (1980, 598), “descentralización e xerarquía son principios antitéticos; amoraes nunha única norma ten tan só o efecto de transformar unha importante enunciación de principios nunha simple lista”. En realidade non hai antítese; o que hai é heteroxeneidade, pois a xerarquía refírese a posicións e relacións funcionais no seo dunha organización, e a descentralización a relacións intersubxectivas entre diversas organizacións, solitamente entre Administracións Públicas.

llante no proceso estatutario da etapa da II República? De modo xeral e explícito, non. Particularmente (a propósito das competencias de *Sanidade e Beneficencia, asistencia e previsión*, Base X do proxecto do *Secretariado de Galicia en Madrid* (SGM)<sup>6</sup> e de modo indirecto, si. Abondo torpemente, hai unha proclamación dos principios de eficacia, descentralización e coordinación, por referencia ós actuais principios constitucionais, e de servizo ó interese xeral e economía do gasto público, por referencia ós principios da actual Lei da Xunta e do seu Presidente; tamén, pero non xeneralizable, en canto pode ser predicable só das materias ás que se refire o texto, do principio de subsidiariedade (respecto de iniciativas privadas) da actuación administrativa. De acordo con este texto, a Rexión debería emprender unha profunda rectificación administrativa segundo un plan integral, informado pola idea de que tales servizos, e mailo ensino, necesitan unidade de principios e de xestión, e que lles cómpre variedade e multiplicidade de iniciativas, pero que requiren coordinación suprarrexional. En Sanidade, en Beneficencia, en Asistencia e Previsión, as Rexións deberían *adapta*-la lexislación e *secunda*-la xestión do Estado. Tócalle ó Estado a lexislación, *flexible* e *adaptable* pola Rexión ás súas peculiares necesidades e medios, e a xestión fundamental, de iniciativa e inspección superiores, destes servizos; e á Rexión, a regulación de adaptación e desenvolvemento, a xestión secundadora e aplicadora e maila suplencia da de particulares, Fundacións, Asociacións e Municipios (cfr. pp. 19-20).

Polo que se refire ós principios de eficacia, economía do gasto público e coordinación, intimamente relacionados e reciprocamente condicionados, apelan á coherencia da organización administrativa e á optimización dos intereses confiados á Administración. Neste sentido, no sentido en que tales obxectivos son inherentes á propia organización administrativa (ninguén postularía seriamente unha Administración ineficaz, dispendiosa e descoordinada), a súa proclamación lexislativa é enteiramente inane no aspecto normativo e sospeita dunha énfase hiperlexitimadora, naturalmente máis “necesaria” no caso, como o que nos ocupa, de propostas de reformulación da organización administrativa. Outra cousa é o problema da comprensión da eficacia referida ás Administracións Públicas, en razón de que constitu-

<sup>6</sup> *Al País Gallego. Aportación al estudio de su futuro Estatuto regional*, publicado polo Secretariado de Galicia en Madrid, Imprenta del Ministerio de Marina, Madrid, 1931.



tivamente están ordenadas á prosecución dos intereses xerais e sometidas ós principios de legalidade e de respecto da igualdade dos cidadáns, o que comporta certas diferencias, na determinación da eficacia, respecto de organizacións privadas. “Polo demais, incluso dentro da Administración Pública a eficacia está chamada a ter un distinto alcance segundo se predique dunha actuación prestacional ou dunha actuación autoritaria” (Carro Fernández-Valmayor, 1991a, 765).

## Organización superior da Administración.

O Proxecto definitivo non di nada sobre a atribución a cada un dos membros da Xunta da responsabilidade dun determinado departamento administrativo. En troques, o do *Seminario de Estudos Galegos* (SEG) establecía que cada Conselleiro sería xefe dun departamento da Administración galega (art. 20) e que lle competía ó Consello “dirixi-la xestión dos servizos públicos do Estado galego” (art. 24, b)<sup>7</sup>.

O SGM, en referencia á *Organización do Poder non xudicial* (Base VII, 3) dicía que a Asemblea de elección popular (este Proxecto prevía, amais, unha Asemblea corporativa) había defini-los cargos e departamentos integrantes da Comisión xestora ou consello do Xefe da Rexión, e que esta había determinar-las delegacións comarcais ou locais que coidase necesarias (cfr. p. 13).

O *Instituto de Estudos Gallegos* (IEG) postulaba unha concepción de goberno rexional máis ben administrativa: “A Deputación Rexional nomeará o seu Consello. Formarán este oito Conselleiros, dous por cada unha das provincias, e un Presidente, que designarán libremente os oito Conselleiros ó se constituir a Deputación” (Base 8)<sup>8</sup>. Por outra parte, o Delegado xeral do Goberno nacional en Galicia, caso de existir, estaría facultado para “chama-la atención da Administración Rexional ou Local cando advirta nas súas funcións manifesta invasión de atribucións propias do Poder do Estado Nacional; e no caso de que non fose reformada a resolución de que se trate, comunicará ó Goberno os antecedentes respectivos ós fins que correspondan” (Base 18).

<sup>7</sup> *Anteproyecto de Estatuto de Galiza. Elaborado pol-a Seizón de Ciencias Sociaes, Jurídicas i-Económicas do Seminario de Estudos Galegos, para presentar na Asambrea galeguista da Cruña*, Imprenta Paredes, Santiago, 1931 (6 de maio). Hai outra edición, que inclúe o texto do estudo fiscal de Bóveda, Imprenta Casa Antúnez, Pontevedra, (11 de xullo).

<sup>8</sup> *Proyecto de Bases para el Estatuto Gallego* (2/6/1931), do *Instituto de Estudos Gallegos* (IEG), da Coruña, publicado no periódico coruñés *Adelante*, núm. 65, do 4/6/31, p. 8.

En cambio, no Proxecto da *Federación Republicana Gallega* (FRG) atribúeselle ó Poder Executivo (formado por un Presidente e os Conselleiros ou Ministros que marquen a Lei), entre outras potestades, a administración do Estado autónomo (art.18)<sup>9</sup>. Asemade, “en tódalas esferas da Administración quedarán separados o Poder Executivo e o Poder Xudicial” (art. 19). A base oitava deste Proxecto leva o suxerente título de “Garantías para o cumprimento dos servicios públicos”, pero o seu contido non ofrece particular interese. Respecto do réxime transitorio, este mesmo Proxecto establece que para a adaptación dos servicios públicos á nova estrutura autónoma, fixación dos bens, dereitos, documentos e arquivos que deban entregarse ó Estado galego nomearase unha Comisión mixta (art. 39).

## Idioma oficial.

O Anteprojecto dicía: “serán idiomas oficiais en Galicia, indistintamente, o castelán e o galego (...). Nas relacións oficiais con autoridades doutras Rexións e do Estado, o idioma oficial será o castelán” (art. 4, par. 1 e 39)<sup>10</sup>.

O sistema da cooficialidade fora adiantado xa polo proxecto da FRG. En cambio, o SGM aínda que coidaba que Galicia constituía unha unidade natural, especificada, entre outras, pola especialidade lingüística, atribuíalle ó galego un papel subsidiario. Segundo este Proxecto, o feito de constituír Galicia unha das culturas do mundo realizárase no século XIII, pero xa non era factible, pois desde o XVI, coa unificación política de España, Galicia pasara a integrar unha unidade máis ampla de cultura, a hispánica, que se proxectara na oficialidade do idioma español. Aínda que, polo conxunto deste texto é descartable calquera influencia de John Stuart Mill, esta expresión illada permite evocar algunhas das súas palabras: “experience proves that it is possible for one nationality to merge and be absorbed in another; and when it was originally an inferior and more backward portion of the human race the absorption is greatly to its advantage. Nobody can suppose that it is not more beneficial to a Breton or a Basque of French

<sup>9</sup> Cito por un exemplar mecanografado, atopado entre os papeis de Alexandre Bóveda.

<sup>10</sup> As citas do Anteprojecto fanse por *Estatuto de Galicia. Anteprojecto formado por la Comisión nombrada en la asamblea gallega que se...*, Tipografía El Eco de Santiago, 1932.



<sup>11</sup> Traducción: “A experiencia demóstranos que para unha nacionalidade é posible xurdir e ser absorbida por outra, e cando esta era orixinariamente unha parte de raza humana inferior e máis atrasada, a absorción resulta sumamente vantaxosa para ela. Ninguén pode supoñer que non é máis beneficioso para un bretón ou para un vasco da Navarra francesa ser introducido na corrente de ideas e sentimentos dun pobo altamente civilizado e cultivado –ser un membro da nacionalidade francesa (...)– ca permanecer silente e malhumorado nas rochas propias, as reliquias medio salvaxes do pasado, dándolle voltas na súa pequena órbita mental, sen participación nin interese no movemento xeral do mundo”.

<sup>12</sup> As citas do Dictame da Comisión redactora fanse por *El Estatuto de Galicia y la Asamblea Regional de Municipios*, Tipografía El Eco de Santiago, 1932.

Navarre, to be brought into the current of the ideas and feelings of a highly civilized and cultivated people –to be a member of French nationality (...)– than to sulk on his own rocks, the half-savage relic of past times, revolving in his own little mental orbit, without participation or interest in the general movement of the world” (Mill, 1958, 233-234)<sup>11</sup>. Non era posible nin pensar que as comunicacións entre autoridades, as instancias a elas dirixidas, os expedientes administrativos, as actuacións xudiciais, as sesións e mailas actas das Corporacións se redactasen no idioma vernáculo e no español. Rodrigo Sanz propuxo outro voto particular que defendía a oficialidade exclusiva do español, co temperamento de recoñece-lo dereito dos galegos, que de feito non o posúan, a expresárense na lingua rexional perante xuíces, magistrados, fiscais e axentes, auxiliares e depositarios de autoridade administrativa ou xudicial. Nesta liña, a posición extrema veu representada por unha emenda, presentada por un particular, que eliminaba calquera temperamento ou mitigación da oficialidade exclusiva do castelán.

A Comisión redactora enfatizaba que a proposta de cooficialidade tiña fundamento legal no artigo 4 da Constitución, que prevía a posibilidade do “recoñecemento de dereitos polas leis do Estado ás linguas das rexións”; e, sobre todo, en que isto non implicaba o desexo de desprazalo castelán como lingua oficial, nin coacción da liberdade de elección lingüística de cada cidadán, como temía o Círculo Mercantil e Industrial de Vigo. A oficialidade exclusiva do galego non só sería anticonstitucional, senón, segundo a Comisión, prexudicial para as posibilidades culturais de Galicia, como país bilingüe (cfr. Dictame, pp. 16-17)<sup>12</sup>.

Unha emenda do notario Manuel Banet Fontenla, de Santiago, propuxo que se dixese que os documentos puidesen ser redactados en galego ou castelán, a pedimento de parte interesada. A Comisión entendeu innecesaria tal precisión, unha vez establecida a cooficialidade de ámbalas linguas. En cambio, especifica respecto das copias de documentos redactados en galego que os fedatarios tivesen que expedir en castelán, que nesos casos inclúan, amais da traducción, o texto galego (cfr. Dictame, pp. 17-19).

A novidade que introduce o Proxecto definitivo, á parte diferencias de redacción, é a inclusión das especificacións relativas a diversas clases de documentos: “serán idiomas oficiais en Galicia o castelán e o galego; pero nas relacións oficiais da Rexión con autoridades doutras Rexións e coas do Estado, usarase sempre o castelán. Todo escrito que se presente a Tribunais e Autoridades redactado en galego será reproducido en castelán cando o pida a parte interesada; e o mesmo farase en canto a resolucións e notificacións de todas clases. As copias de documentos redactados en lingua rexional que os fedatarios expidan en castelán, ben a instancia de parte ou porque haxan de producir efectos fóra de Galicia, deberán conter tamén o texto galego” (art. 4)<sup>13</sup>.

## Réxime dos funcionarios públicos.

Pola propia conceptualización da Administración Pública, impónse un réxime estatutario particular para os servidores públicos, un réxime de “funcionariado”, recrutado con base en criterios obxectivos e obxectivables de mérito e capacidade. Isto opera, á súa vez, como límite, por un lado, para as Administracións dependentes da estatal, como a autonómica; pero, tamén, como circunstancia lexitimadora de requisitos ou competencias particulares para os funcionarios empregados en particulares Administracións (sempre que a particularidade se lexitime por razóns de interese público).

No Proxecto a única referencia a esta cuestión atópase no art. 38, a propósito do réxime transitorio, establecendo que “o persoal afecto ós servizos de tódalas clases que neste Estatuto se asignan á Rexión será respectado en cantos dereitos teña adquiridos na data de promulgación daquel, sen que lle sexa aplicable a existencia de coñecemento da lingua galega; pero as autoridades rexionais poderán face-la súa distribución acomodándoo á nova organización que se dea a Galicia” (art. 38).

Nos proxectos anteriores encóntrase un precepto moi singular, o art. 40 SEG, tamén incluído nas “Disposicións transitorias” (Título VII), que dicía que os funcionarios que, ó entrar en vixencia o Estatuto, exercesen as súas funcións en Galicia, conservarían os seus cargos axei-

<sup>13</sup> As citas do Proxecto definitivo fanse por *El Estatuto de Galicia y la Asamblea Regional de Municipios*, Tipografía El Eco de Santiago, 1932, pp. 56-57.



tados á nova estruturación administrativa, sempre que fosen galegos. Sorprendentemente, pola vía do réxime transitorio, introducíase unha esixencia da condición administrativa de galego para o exercicio da función pública, aparentemente en calquera Administración, en Galicia. Que unha pretensión tan maximalista se formulase dun xeito tan pouco directo, só pode ser achacable a unha insidia, abondo inxenua ou, o que é máis probable, a erros de expresión e, eventualmente, de integración de aportacións de diversos integrantes do relatorio.

Na base 8ª do Proxecto da FRG, cun estilo que faría as delicias dun conspicuo sindicalista, o Estado Galego obrigábase a garantir a tódolos seus funcionarios un mínimo de soldos e dereitos activos e pasivos, polo menos iguais ós dos funcionarios do Estado Federal da mesma categoría (art. 29); e en tódolos servicios traspasados ó Estado Galego, este obrigábase a conservar os funcionarios existentes cos mesmos soldos e dereitos activos e pasivos de que gozasen no momento e puidesen gozar no futuro, consonte cos seus regulamentos orgánicos, garantindo sempre o respecto ós dereitos adquiridos (art. 30).

### **En particular, a obriga de coñecemento do galego.**

Unha das preocupacións máis constantes e comúns en todo o proceso estatutario foi a de tratar que os funcionarios públicos que exercesen en Galicia coñecesen o idioma galego. Este obxectivo pode ser considerado en dous aspectos; por un lado, como unha finalidade máis de preservación ou salvagarda da particularidade lingüística de Galicia<sup>14</sup>; por outro lado, como unha garantía para os administrados, que podían por tanto ter a seguridade de seren rectamente entendidos ó se expresaren en galego.

Por outro lado, o réxime de cooficialidade idiomática, e mesmo o simple recoñecemento do dereito dos administrados a se dirixiren a autoridades e funcionarios en galego, manifestados nos diversos proxectos, xeneralizaban a cuestión da posesión do idioma rexional como condicionante do exercicio da función pública en Galicia.

<sup>14</sup> “En España a cuestión das linguas rexionais estivo na base dos diversos autonomismos. A obtención dun estatuto xurídico que respectase estes idiomas foi unha das razóns máis invocadas do desexo de autonomía” (Vilas Nogueira, 1975, 241).

Naturalmente, este obxectivo foi particularizado de diversas formas, segundo os distintos Proxectos. Os eixes de articulación destas diversas solucións son a alternativa entre a esixencia de competencia lingüística galega para todo tipo de funcionarios ou reducida só a algúns; e a alternativa entre a obrigatoriedade da competencia lingüística galega ou o fomento ou promoción da súa adquisición (por exemplo, primando nos concursos e oposicións ós funcionarios que teñan esa competencia).

O mínimo común denominador nesta materia foi a esixencia de competencia lingüística (no sentido de capacidade de comprensión) en galego para certos funcionarios públicos (no sentido lato da expresión), por razón das súas funcións, como xuíces e notarios, e non por referencia á súa integración no complexo orgánico da Administración autonómica, o que indica unha primacía do argumento lexitimador de garantía do administrado respecto do de defensa da particularidade lingüística rexional. Nese sentido, o precepto estendería a súa vixencia, polo principio da unidade do ordenamento, ás outras Administracións Públicas territoriais, agás lei especial en sentido contrario.

O Anteproxecto dicía que “os funcionarios que actúen na Rexión deberán coñecer-la lingua galega” (art. 4, pár. 2). Nos proxectos anteriores, a esixencia de competencia lingüística galega para os funcionarios viña formulada como condición para o desempeño de todo cargo público en Galicia no proxecto do SEG (art. 2, par. 2).

En cambio, o SGM opinaba que o axeitado se reduciría a que os mestres, notarios, xuíces, fiscais e os seus auxiliares entenderan e puideran usar-la lingua galega. E isto en razón da súa posición de servicio ó público, respecto das persoas non suficientemente instruídas no español. Por iso excluía a necesidade, e mesmo a utilidade, de que tivesen que ser galegos ou de lingua materna galega. Na Base IX, *Ensino*, reiteraba esta posición.

O Proxecto do IEG, tras postular-la utilización indistinta nos actos da Administración Pública dun e outro idioma, establecía a necesidade de que tódolos funcionarios que prestasen servicios en Galicia entendesen a lingua rexional (Base 16). O mesmo sistema, cunha expresión algo máis enfática, foi proposto pola FRG (art. 9)



e o proxecto da Comisión dos Deputados das Provincias Galegas, coa particularidade, neste caso, de admitir excepcións xustificadas establecidas por lei (art. 4)<sup>15</sup>.

A obriga xeral do art. 4 do Anteproxecto viña reiterada expresamente para os Rexistradores da Propiedade no art. 14, C), e respecto dos Notarios, que para os efectos desta exposición asimilamos ós funcionarios públicos, neste caso pola vía de considerar esta competencia lingüística como criterio de preferencia nos concursos: “o nomeamento de Notarios farase polo Poder rexional mediante oposición ou concurso axustados ás leis da República; e a eles serán admitidos tódolos funcionarios do Corpo con iguais dereitos, pero dando preferencia ós que acrediten máis perfecto coñecemento da lingua e da lexislación galegas” (art. 14, C, par. 2).

Un voto particular de Santiago Montero Díaz viña propoñe-lo mesmo que o Anteproxecto, e tamén a emenda presentada polo Partido Republicano Radical Agrario, de Pontedeume, que realmente só introducía de novo a pretensión de que se excluísese expresamente excepción ningunha (cfr. Dictame, p. 16). En cambio, o voto particular de Rodrigo Sanz, introducía matices significativos, xa que, por un lado, a obriga dos funcionarios reducíase á utilización oral do galego usual cos cidadáns que non posúisen de feito o idioma español e, por outro, aínda que formulada de xeito xeral, a súa redacción evidenciaba que se refería basicamente a xuíces, maxistrados, fiscais, axentes xudiciais e mestres do rural. A emenda presentada polo notario, D. Ramón Ferreira Lago, do Carballiño, viña coincidir co criterio do Anteproxecto, ó propoñe-la esixencia de competencia lingüística galega a tódolos funcionarios públicos, coa particularidade de pedi-la integración neste artigo do que o emendante chamaba cooficialidade escolar de galego e español (cfr. Dictame, p. 16).

Unha emenda do notario D. Manuel Banet Fontella, de Santiago, pedía que se aclarase que os concursos para nomeamento de Notarios serían convocados pola Rexión mesma. En canto ó persoal de Xustiza, a Comisión preferiu integra-lo seu réxime no artigo 13. Pero, pese a que o seu Dictame fai protestas do contrario, non se explicita unha obriga específica de competencia lin-

<sup>15</sup> Cito por folla solta, sen pé de imprenta.

güística para xuíces e maxistrados (cfr. Dictame, p. 30). A argumentación da Comisión non é nada convincente, porque entende implícita tal obriga no mero nomeamento pola Rexión. Consecuentemente non se explica por que nun caso, Notarios e Rexistradores, se explicita como requisito, e noutro, persoal da Administración de Xustiza, se considera implícito.

A emenda do Partido Republicano Federal de Izquierda Gallega, de Santiago, e algunha outra, coincidía co voto particular dos Sres. Sanz e Montero en propoñer, en canto ó nomeamento de Notarios, que o criterio de preferencia para os que acreditasen máis perfecto coñecemento da lingua galega, fose substituído polo da simple obriga de coñecela que se formulaba para os demais funcionarios. Tamén aquí a xustificación da Comisión é moi discutible; di que a especial e delicada función que teñen os Notarios precisaba dun precepto específico, non abondando co simple e vulgar coñecemento do galego (!), declaración formidable, xa que o art. 4 do Anteproxecto non autorizaba a supoñer que a obriga de coñecemento do galego que se lles esixía ós funcionarios en xeral tivese que ser identificada con “simple e vulgar” coñecemento; e por outro lado, o criterio da competencia lingüística como mérito preferente distaba de asegurar que todos, nin sequera a maioría, os notarios seleccionados fosen reuni-la capacidade que a Comisión asociaba á súa “especial e delicada función”. A posición maximalista estaba representada pola emenda do Partido Republicano Radical Agrario, de Pontedeume, que pretendía, anticonstitucionalmente, restrinxir estes concursos a cidadáns galegos (cfr. Dictame, pp. 30-31).

O Proxecto definitivo só introduce, respecto do Anteproxecto, algunha variante de redacción non significativa: “os funcionarios que se designen para actuar na Rexión deberán acreditar coñecemento da lingua galega” (art. 4). Por outro lado, di que: “o nomeamento de Notarios farase pola Rexión mediante oposición ou concurso convocados pola mesma e axustados ás leis da República. A eles serán admitidos tódolos funcionarios do Corpo con iguais dereitos, pero dando preferencia ós que acrediten máis perfecto coñecemento da lingua e do dereito rexionais” (art. 14, C, par. 2).



## A Administración local.

É coñecido que, por unha parte, o cuestionamento das provincias, xa fora na súa consideración de entidade local, xa tamén na vertente de circunscrición administrativa, e, por outra, as propostas de nova organización e réxime xurídico que levasen consigo o recoñecemento das comarcas e parroquias como entidades locais propias de Galicia, teñen sido temas constantes nas diferentes pretensións autonomistas.

O Anteproxecto dicía que o territorio de Galicia “comprende o das catro actuais provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra” (art. 1, par. 2), e que corresponde á Rexión “a organización e réxime local de Galicia, sobre a base de plena autonomía do Municipio e recoñecemento de persoa xurídica á parroquia rural, e a división do territorio para estes efectos” (art. 14, a).

Respecto ós antecedentes no proceso estatutario, o proxecto do SEG atribuíalle ó Estado galego a competencia de organización local (art. 29, b), especificando que tal organización se faría por lei a base de concellos nas vilas e de parroquias e agrupacións de parroquias no agro (art. 31). Pola súa parte, o SGM abundou amplamente na peculiaridade do concello rural (Base II). Segundo o seu escrito, na zona rural a unidade política natural primaria era a parroquia, postulando para ela o autogoberno en réxime de concello aberto. Este réxime debería estenderse a aquelas partes dos termos de vilas e cidades que formasen parroquias de caseo á parte. Pero as parroquias deberían formar mancomunidades, en xeral de extensión equivalente á dos municipios (cun mínimo de douscentos veciños), nas que cada unha delas contribuiría por avinza ou cota ós gastos da mancomunidade. As Mancomunidades estarían abertas á agregación ou segregación (co límite de que a segregación nunca debería deixar mancomunidade menor de cincocentos veciños) de Concellos ou Lugares, mediante manifestación de vontade das veciñanzas implicadas.

O SGM postulaba a desaparición das provincias e, consecuentemente, dos seus órganos. As competencias destes pasarían ó Poder Rexional, que debería exercerlas mediante delegacións nas comarcas que administrativamente determinase. Esta cuestión das comarcas es-

tá tratada moi torpemente. Por un lado, dise que o Poder Rexional debería recoñecer personalidade *oficial* a comarcas ou unións de comarcas, pero, por outro lado, insítese en que o tal réxime se limitase á execución dun “servicio público determinado”, o que non resulta de doada comprensión. Esta entidade consideraba beneficioso que a Lei Orgánica Municipal fose común para todo o Estado, sempre que posibilitase o réxime de Concello aberto e as mancomunidades de concellos nos termos xa expresados.

Respecto do goberno local, o SGM postulaba que nas cidades, vilas e mancomunidades aldeás de máis de seis mil habitantes existise unha dualidade de procedementos electivos e de órganos de goberno: o Concello, elixido por sufraxio individual, que se diferenciaría en Pleno e Comisión Permanente, e a Xunta, elixida por voto corporativo, con competencias reducidas ós presupostos, contas e empréstitos ou outras cargas graves. Así mesmo, a institucionalización do referéndum veciñal para certas iniciativas (non especificadas) do Concello, e especialmente cando se producise discrepancia entre este e a Xunta.

Por un lado, propuña un réxime de tutela polo Poder rexional para as entidades municipais que non acertasen a se gobernaren por si, e un réxime de recursos exclusivamente xudiciais contra os acordos de Concellos e Xuntas. O alcalde podería suspender cautelarmente os acordos duns e doutras; se a suspensión era ratificada pola *superioridade* (non especificada) en prazo perentorio abrírase a vía do contencioso; en caso contrario, o acordo adquiriría firmeza. A proposta do SGM remataba postulando un maior e máis variado patrimonio municipal (non di como) e municipalización de servizos, ou concesións, arrendos ou administración directa de explotacións, isto é, calquera cousa.

O proxecto do IEG (Base 4) afirmaba a autonomía municipal, á semellanza da rexional, coincidindo co SGM en considera-la parroquia como unidade natural e básica da poboación rural. Postulaba o recoñecemento das entidades locais menores e afirmaba a posibilidade de Mancomunidades, mesmo con municipios non galegos (Base 7, par. 2).



O Proxecto da FRG facía unha reserva de lei para a organización do réxime local, vinculando temporalmente a súa efectivización (na primeira lexislatura). As bases deste réxime habían se-la plena autonomía municipal, política, administrativa e económica; a personalidade xurídica da parroquia e a súa autonomía administrativa; e a representación propia das parroquias no Municipio, deixando na indefinición de se o Municipio se constituiría como mera mancomunidade parroquial ou se nos seus órganos rectores habería representantes directos dos veciños do municipio (art. 28).

O Proxecto da Comisión de Deputados das provincias galegas atribuíu á Rexión a lexislación e execución respecto do réxime municipal e división territorial, recoñecendo tamén a autonomía municipal e a personalidade da parroquia “na administración rural” (art. 9, a).

Volvendo ó Anteprojecto, á súa redacción presentouse unha emenda, subscrita por D. Ramón Ferreiro Lago, notario do Carballiño, que propoñía, cun certo regusto kelseniano, que a determinación “do ámbito de aplicación do Estatuto” sería o das distintas comarcas, que coas súas peculiaridades e características integran o territorio galego (evidentemente, Kelsen xa fuxira). A Comisión, que neste tema coma en case todos foi moi conservadora, non quixo “crear estatutariamente a comarca”, pero aproveitou a ocasión para que tampouco se lle reprochase que santificaba as provincias, “cando menos, tal e como estaban establecidas” (Dictame, p. 13), remitindo ás leis rexionais a decisión sobre a subsistencia, supresión ou transformación das provincias, como *organismos administrativos*, torpe expresión que nos libera de maior discusión da cuestión. Polo mesmo, rexeitou unha emenda de Joaquín Poza Juncal, deputado a Cortes por Pontevedra, que pretendía a atribución de personalidade xurídica á comarca. De tal xeito, só o proxecto do SGM, que para ben e para mal é o máis orixinal, ousou postula-lo recoñecemento da comarca (aínda que moi desafortunadamente, como xa se dixo).

Tamén rexeitou as emendas do Colexio Provincial do Secretariado de Lugo, do Partido Federal de Izquierda Gallega, de Santiago, e algunha outra que pretendían que se incluísen puntos relativos á elección de Concelleiros, designación de Alcaldes, nomeamento de Secre-

tarios municipais, réxime xurídico das disposicións locais e réxime administrativo das parroquias, aducindo que eran materia propia de leis de desenvolvemento do Estatuto.

Algún interese ten recolle-lo razoamento do Dictame da Comisión redactora para xustifica-la non consideración de certas emendas, avogando pola plena autonomía municipal e refugando un réxime de tutela que conduciría a unha centralización interior a Galicia, tan prejudicial coma a que se quería corrixir coa autonomía rexional. O caciquismo rural non derivaba, segundo a Comisión, da autonomía municipal, senón da súa carencia e da ausencia de democratización da vida municipal. Francamente curiosa, polo seu talante proudhoniano, foi a emenda presentada polo Partido Republicano Federal de Izquierda Gallega, de Santiago, que pretendía que se proclamase a parroquia autónoma con facultade para se federar en municipios, igualmente autónomos, estes en comarcas, tamén autónomas, e as comarcas na Rexión. No sentido oposto, Eugenio Vázquez Gundín presentou unha emenda, non admitida pola Comisión, que pedía a supresión do recoñecemento da personalidade xurídica á parroquia (cfr. Dictame, pp. 28-30).

En conclusión, o Proxecto definitivo di que o territorio de Galicia “é o dos municipios comprendidos dentro dos actuais límites administrativos das catro provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra” (art. 1, par. 2) e que corresponde á Rexión Galega “a organización e réxime local de Galicia, sobre a base de plena autonomía do Municipio e recoñecemento de personalidade xurídica á parroquia rural, e a división do territorio para estes efectos” (art. 14, a).

## **A Administración de Xustiza.**


O Anteproxecto establecía que “a Administración de Xustiza poderá ser organizada pola Rexión, excepto nas ordes militar e da Armada, conforme ós preceptos da Constitución e ás leis procesuais e orgánicas da República. O Poder rexional nomeará os Xuíces e Maxistrados en toda a xurisdicción de Galicia, mediante concursos entre os funcionarios do escalafón xeral do Es-



tado. Corresponderalle, así mesmo, o nomeamento de xuíces municipais e o de secretarios e auxiliares de toda orde da Administración de Xustiza, consonte coas leis do Estado” (art. 13).

Agás variantes non significativas de redacción, a novidade que introduciu o texto definitivo foi a inclusión da competencia de demarcación xudicial. Das 17 emendas formuladas a este artigo, só unha, presentada polo Partido Republicano Radical Socialista de Vigo mantíña un criterio contrario ó do Anteproxecto, postulando que a Administración de Xustiza dependese en tódalas súas ordes e graos do Poder central. Atendendo a emenda presentada polo notario do Carballiño, D. Ramón Ferreiro Lago, incluíuse no art. 13, para integrar nun só artigo todo o referente á Xustiza, a facultade de determina-las demarcacións xudiciais de toda orde que no Anteproxecto figuraba como alínea o) do art. 14 (cfr. Dictame, pp. 24-25).

Os votos particulares de Rodrigo Sanz e Montero Díaz e algunha emenda pretenderon a supresión do parágrafo segundo, relativo ó nomeamento de xuíces e outro persoal de Xustiza, criterio rexeitado pola comisión redactora, que aduciu a homoloxía co disposto para notarios e rexistradores, invocando o propósito de maximalizar, neste punto, as competencias autonómicas, nos límites constitucionais e políticos evidenciados na discusión do Estatuto catalán (Dictame, pp. 25-26).

En consecuencia, o texto definitivo foi: “A Administración de Xustiza poderá ser organizada pola Rexión, excepto nas ordes militar e da Armada, conforme ós preceptos da Constitución e ás leis procesuais e orgánicas da República; e, así mesmo, será da súa competencia a determinación das demarcacións xudiciais de toda orde dentro do territorio galego. A Rexión nomeará os Xuíces e Maxistrados en toda a xurisdicción de Galicia, mediante concursos entre os funcionarios do escalafón xeral do Estado. Correspóndelle tamén o nomeamento de xuíces municipais mediante o réxime que por unha lei se estableza, e o de secretarios e auxiliares da Administración de Xustiza, consonte ás leis da República (...)” (art. 13). 

## Referencias

- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José L. (1991a), ed.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José L. (1991b): "Sobre a potestade autonómica de autoorganización", in RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime, ed.: *Estudios sobre o Estatuto Galego (X Aniversario da promulgación...)*, EGAP, Santiago, pp. 501-516.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983): *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. Civitas, Madrid.
- ROSE, Richard (1991): "Prime Ministers in Parliamentary Democracies", *West European Politics*, vol. 14, nº. 1 (*West European Prime Ministers*), F. Cass, London, pp. 9-24.
- ROVERSI MONACO, Fabio (1980): "Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española", in PREDIERI, Alberto e Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, eds.: *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, pp. 591-599.
- VILAS NOGUEIRA, J. (1975): *O Estatuto Galego*. Ed. do Ruciro, A Coruña.