

**MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ**  
Catedrático de Derecho Internacional

**JORGE PUEYO LOSA**  
Professor Titular de Derecho Internacional

**ANTONIO MARTÍNEZ PUÑAL**  
Professor Colaborador de Derecho Internacional  
(Universidad de Santiago de Compostela)

**COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y RELACIONES LUSO-GALAICAS  
CON ESPECIAL REFERENCIA A LA POLÍTICA CULTURAL  
BASES JURIDICO-INTERNACIONALES PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN**



**COIMBRA**

**1986**

MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Internacional

JORGE PIETRO ROSA

Profesor Titular de Derecho Internacional

ANTONIO MARTÍNEZ PUJAL

Profesor Titular de Derecho Internacional  
Catedrático de Historia de España

Separata do VOL. LXI (1985)  
do Boletim da Faculdade de Direito  
da Universidade de Coimbra



COIMBRA

1985

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA  
Y RELACIONES LUSO-GALAICAS, CON ESPECIAL  
REFERENCIA A LA POLÍTICA CULTURAL:  
BASES JURIDICO-INTERNACIONALES  
PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN

**I. — Aspectos actuales de las relaciones de cooperación transfronteriza: regiones fronterizas y política de administración del territorio.**

1. *Desarrollo integral y cooperación transfronteriza.*

La cooperación transfronteriza tiende a ocupar un lugar cada vez más destacado en el ámbito general del Derecho Internacional de la cooperación en tanto que fenómeno a través del cual podrá contribuirse significativamente a alcanzar ese objetivo de desarrollo integral y armónico de las distintas colectividades humanas que se persigue en los últimos tiempos en el medio social internacional y más particularmente en un medio como el europeo.

El fenómeno de la cooperación transfronteriza ha venido suscitando tradicionalmente un gran interés al presentarse, en muy buena medida, como presupuesto básico para un óptimo desarrollo de las relaciones generales de cooperación entre Estados vecinos. Pues si bien la intensidad y la dinámica de las relaciones de vecindad van a depender ante todo del estado

general de las relaciones de cooperación que existan entre dichos Estados <sup>1</sup>, no hay que olvidar que para un eficaz despliegue de sus intereses comunes se exige una progresiva dinamización de las relaciones de cooperación transfronteriza.

Ciertamente, la desactivación de la frontera, a través, p. e., de una progresiva cooperación en materia aduanera con vistas a facilitar la circulación de personas y bienes entre ambas partes, constituye un objetivo primordial en orden a posibilitar la cooperación económica que potencialmente pueda perseguirse entre los Estados vecinos.

Ahora bien, la relevancia del fenómeno de la cooperación transfronteriza tiende además a trascender en estos últimos tiempos no sólo desde el ángulo de los intereses que se busca proteger sino también en cuanto al nivel de las colectividades llamadas a ejercer las relaciones de cooperación.

Así, aunque los intereses de la colectividad estatal en su conjunto han estado y seguirán estando presentes en el terreno de la cooperación transfronteriza, los intereses de las colectividades locales y regionales cobran cada vez más relevancia en este ámbito dada la trascendencia de un fenómeno como éste para la consecución, según acabamos de advertir, de los objetivos de desarrollo integral de las colectividades fronterizas. Lo que representa una tendencia que se enmarca definitivamente en ese objetivo de desarrollo regional que se persigue tanto a escala interna de los distintos Estados como a nivel europeo.

Ciertamente, el fenómeno de la cooperación transfronteriza tiende a ocupar un lugar destacado en el marco de ese objetivo

---

<sup>1</sup> Ver en general sobre la relación que existe entre la coexistencia entre Estados vecinos y la cooperación transfronteriza, Pop. I: *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Paris, 1980, pp. 215 y ss.; y REMIRO BROTONS, A.: «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», en *I Semana de Cuestiones Internacionales*, Zaragoza, 1983, pp. 122-123.

de desarrollo armónico y equilibrado de las distintas colectividades humanas que se persigue y potencia desde instancias internacionales regionales como el Consejo de Europa, a través de la puesta en marcha de una política global de *administración del territorio europeo*. En este sentido, tal como ha venido entendiéndose desde una instancia como ésta, a través concretamente de las posiciones adoptadas por la Conferencia de poderes locales y regionales de Europa (CPRLE), los desequilibrios regionales que padece Europa sólo podrán ser reducidos mediante la aplicación de medidas o programas coordinados a largo plazo en el marco de una verdadera planificación europea de la administración del territorio; planificación en la que, cobrando una especial relevancia los problemas particulares de las regiones fronterizas, habrá de procurarse una estrecha cooperación entre las autoridades competentes de las regiones limítrofes o vecinas <sup>2</sup>.

Tal política de administración del territorio habrá de desarrollarse de acuerdo con una concepción como la propugnada en la Carta Europea de administración del territorio; documento, elaborado por la Conferencia europea de Ministros responsables de la Administración del Territorio y adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa <sup>3</sup>, en el que se define la ordenación del territorio desde una concepción global e integradora, esto es, como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, generadora

<sup>2</sup> Ver en este sentido y entre otras Resoluciones de la CPLRE la Resolución 108 (1979) sobre la política regional de los Estados miembros del Consejo de Europa y de las instituciones europeas (Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Quatorzième session — 16/18 octobre 1979 —. Textes adoptés. Strasbourg. 1979), y la Resolución 113 (1980) sobre el progreso de la integración europea (Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Quinzième session — 10/12 juin 1980 —. Textes adoptés. Strasbourg, 1980).

<sup>3</sup> Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire — Charte de Torremolinos — (20 mai 1983). Conférence Européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire. Conseil de l'Europe. Strasbourg, 1983.

de una política concebida con un enfoque interdisciplinar y global orientado a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio: una política concebida, en definitiva, desde una visión global — por la que se asegure la coordinación de las diferentes políticas sectoriales — y prospectiva — mediante el análisis de las tendencias y desarrollos a largo plazo de los fenómenos económicos, ecológicos, sociales y culturales y del medio ambiente —, por la que se persigue más definidamente el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, una mejor calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio<sup>4</sup>. Y en la medida en que es el hombre y su bienestar el objetivo y fin principal de una tal política, esto es, de una política capaz de asegurar un medio ambiente organizado a escala humana, hay que advertir que junto a la planificación económica y social la política cultural jugará un papel relevante en ese objetivo de desarrollo armónico y equilibrado de las regiones que se persigue; objetivo que por relación al supuesto particular de las regiones fronterizas planteará la necesidad de promover una cooperación cultural transfronteriza a fin de suscitar una auténtica conciencia regional transfronteriza en tanto que condición previa para una participación activa de los ciudadanos en la cooperación transfronteriza<sup>5</sup>. Y ello mediante, entre otros instrumentos y técnicas, la promoción de las lenguas de las regiones fronterizas vecinas y la potenciación de otras diversas manifestaciones culturales y lingüísticas en el contexto transfronterizo<sup>6</sup>. En este sentido,

---

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> Ver en este sentido la Declaración final de la 3.<sup>a</sup> Conferencia Europea de Regiones Fronterizas (Borken — RFA — 4 a 6 de septiembre de 1984) en Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Doc. CPL/P (18) 51. Strasbourg, 1984.

<sup>6</sup> Ver en este sentido también la Resolución de la CPLRE 118 (1980) sobre la cooperación transfronteriza en Europa, en Conférence des pouvoirs

como destacaría REMIRO al hilo de la valoración de ciertas resoluciones de la CPLRE, resalta la doble faceta de la cooperación transfronteriza en el orden cultural: cooperación por sí misma y factor de impulsión de cooperación en otras áreas <sup>7</sup>.

## 2. *Técnicas para la cooperación entre colectividades territoriales fronterizas.*

Ahora bien, el desarrollo de una tal política de administración del territorio exige — aparte de una planificación a escala europea mediante la fijación de unas líneas directrices comunes a todos los Estados — una atención particular a las regiones fronterizas mediante la potenciación de una política de concertación y coordinación entre los Estados vecinos así como mediante la institución de procedimientos de consulta y de cooperación transfronteriza a la hora de elaborar los planes de administración del territorio afectantes a las regiones fronterizas, según se destaca en la Carta Europea de administración del territorio.

La elaboración de planes de administración del territorio afectantes a regiones fronterizas exige, en efecto, dichas concertación y coordinación e incluso la adopción de planes comunes suprafonterizos; lo que entraña, en concreto, bien una *técnica de concertación* (que supone la elaboración por cada Estado de sus respectivos planes de administración pero de acuerdo con una voluntad manifiesta de no ignorar los intereses y problemas del vecino, mediante la comunicación o información a la otra parte de los proyectos que buscan ser adoptados de tal modo que

---

locaux et régionaux de l'Europe. Quinzième session (10-12 juin 1980). Textes adoptés. Strasbourg, 1980.

<sup>7</sup> REMIRO BROTONS, A.: «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza, *cit.*, pp. 138/139.

puedan ser atendidos los intereses y necesidades de la región fronteriza vecina), bien una *técnica de coordinación* (que implica una definida armonización de los planes de administración que afectan a cada una de las regiones fronterizas)<sup>8</sup>; técnicas éstas que deberían incluso ser superadas por la elaboración de *planes comunes suprafronterizos*, ya mediante la superposición, a través de la actuación de un órgano mixto, de los respectivos planes elaborados por cada una de las partes, ya mediante la elaboración, directamente por un órgano como éste, de un plan de administración único cuya adopción debería estar en todo caso prevista por un tratado interestatal en el que, además, se estipulase por las partes para el mismo igual valor jurídico<sup>9</sup>.

Sin duda los distintos ámbitos materiales sobre los que han venido desarrollándose las relaciones de cooperación transfronteriza abarcan una buena parte de la vasta gama de aspectos que ocupan en la actualidad las relaciones generales de cooperación entre los Estados, correspondiéndose además con la mayor parte

<sup>8</sup> Cabría recordar a este respecto, y entre otros supuestos que podrían mencionarse, las disposiciones contenidas en la legislación de Baviera por las cuales tanto en los planes generales como especiales de administración del territorio que hayan de ser adoptados han de participar las provincias austríacas limítrofes. Ver a este respecto ENGELHARDT, D.: «Coopération dans le domaine de l'environnement entre la Bavière et l'Autriche et entre la Bavière et la Tchécoslovaquie», en *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Paris, 1979, pp. 491-493.

<sup>9</sup> Ver en general, por relación a todas estas técnicas a través de las cuales deben ser elaborados los planes de administración del territorio de las regiones fronterizas, PRIEUR, M.: «L'aménagement du territoire dans les zones frontalières», en *La Protection de l'environnement dans les régions frontières*, cit., pp. 123 y ss., y V. VON MALCHUS: «Harmonization des plans d'aménagement du territoire au niveau frontalier», Conseil de l'Europe, Aménagement du territoire européen, série d'études, n.º 8.

En la Declaración final de la 3.ª Conferencia europea de regiones fronterizas, (cit. *supra* nota 5) se apunta también la necesidad de elaborar planes comunes de administración del territorio sobre la base de una armonización de las concepciones y las políticas sectoriales relativas a las infraestructuras, equipamientos y transportes públicos (p. 19 de la Declaración final).

de las funciones que deben asumir en general los Estados modernos — a excepción de las materias relativas a policía, justicia y defensa nacional <sup>10</sup> —; aspectos que comprenden desde las cuestiones más primarias y básicas como la cooperación en materia aduanera y de circulación de personas y bienes hasta el aprovechamiento y utilización de espacios fronterizos con sus respectivos recursos y muy diversas cuestiones relativas a la administración del territorio y el medio ambiente <sup>11</sup>. Ahora bien, la planificación de estas cuestiones relativas a la administración del territorio se ha venido realizando, con todo, desde una visión sectorial de los problemas <sup>12</sup>, exigiéndose, frente a una dimensión tradicional como ésta, la búsqueda de un desarrollo integral de las colectividades territoriales fronterizas a través de la puesta en marcha de una política global y común de la administración del territorio.

Tendencia que parece perfilarse, aunque tímidamente aún, en algunos medios sobre todo europeos, a través del desarrollo de una cierta práctica en tal sentido. A este respecto, cabría recordar el Acuerdo entre Bélgica y la RFA de 3 de febrero de 1971 sobre cooperación en materia de administración del territorio, por el que se crea una Comisión mixta germano-belga encargada de promover la cooperación en el ámbito de la administración del territorio y de procurar, sobre todo, que las medidas estatales en este ámbito sean debidamente armonizadas, particularmente en las zonas fronterizas. La Comisión, con

---

<sup>10</sup> Cfr. Kiss, «La frontière-coopération», en *La Frontière*, Colloque de Poitiers, Société Française pour le Droit International, Paris, 1980, p. 190.

<sup>11</sup> Sobre los distintos ámbitos materiales que vienen ocupando las relaciones de cooperación transfronteriza, ver, entre una amplia relación bibliográfica existente al respecto: Pop. I., *Voisinage et bon voisinage en droit international*, cit., y Kiss, *op. cit.*, pp. 183-223.

<sup>12</sup> Una muy extensa lista de acuerdos internacionales en materia de administración del territorio y contaminación transfronteriza aparece en *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, cit., pp. 55-83.

base en la intensa actividad que ha venido desarrollando en materia de desarrollo regional, planes de desarrollo locales, vías de comunicación, etc., estaría en condiciones, como se ha dicho, de esbozar un plan de administración transfronterizo <sup>13</sup>. El acuerdo de 11 de diciembre de 1973 entre la RFA y Austria vendría también a establecer una cooperación permanente en el ámbito de la administración del territorio, mediante la creación de una Comisión germano-austríaca encargada de examinar las cuestiones de interés para ambas partes y de una Subcomisión encargada de analizar los programas y planes generales de administración del territorio de las regiones fronterizas; situándose en esta misma línea el Acuerdo tripartito de 5 de mayo de 1975 entre Francia, Suiza y la RFA por el que se crea una Comisión intergubernamental tripartita encargada de estudiar con carácter general los problemas de vecindad que se plantean en las regiones fronterizas que componen la Región del Rin Superior (los cantones de Basel, el *land* Baden-Württemberg, la región de Alsace y el *land* Rheinland-Pfalz), y más concretamente, y entre otras, las cuestiones siguientes: la administración del territorio, el medio ambiente, la política económica regional, la energía, los transportes y las comunicaciones, el empleo y los asuntos sociales, el urbanismo, la educación, la sanidad y la cultura. Asimismo es de destacar la creación, por una decisión del Consejo de Ministros del Benelux, de 3 de julio de 1969, de una Comisión especial para la administración del territorio, encargada de asegurar un desarrollo espacial armónico de los territorios limítrofes de los Estados partes, estimulando la concordancia de planes regionales y estructurales para las regiones fronterizas en materia de administración del

---

<sup>e3</sup> Ver este Acuerdo en *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, cit., pp. 137-138; y un comentario al mismo en PRIEUR: «L'aménagement du territoire dans les zones frontalières», cit., pp. 118-119.

territorio<sup>14</sup>. Por lo demás, cabría referirse aún a las experiencias desarrolladas por Alsace, Rheinland-Pfalz, el país de Bade y la Suiza del Noroeste en orden a la coordinación de esquemas generales de administración del territorio de las regiones fronterizas<sup>15</sup>, así como por Baviera con las regiones fronterizas de Austria mediante un proceso de concertación en la adopción de sus planes generales y especiales de administración del territorio<sup>16</sup>.

Mas sin duda donde de manera más definida ha venido proyectándose una planificación de las cuestiones fronterizas desde esta concepción global de la administración del territorio es al nivel de ciertas comunidades, grupos de trabajo o asociaciones transfronterizas que vienen actuando destacadamente en el ámbito europeo con un carácter informal o privado<sup>17</sup>.

## II.—Niveles de actuación de la cooperación transfronteriza y participación directa de las colectividades territoriales.

### 1. *La autonomía de las colectividades territoriales.*

El fenómeno de la cooperación transfronteriza tiende hoy a adquirir una dimensión renovada desde el ángulo de los sujetos o actores llamados a ejercer tal tipo de cooperación.

---

<sup>14</sup> Ver estos acuerdos en *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, cit., pp. 142-143 y 262-263.

<sup>15</sup> Ver al respecto KISS: «La frontière-coopération», cit., pp. 197-198 (nota 50).

<sup>16</sup> Ver al respecto ENGELHARDT, D.: «Coopération dans le domaine de l'environnement entre la Bavière et l'Autriche et entre la Bavière et la Tchécoslovaquie», cit., pp. 491 y ss.

<sup>17</sup> Ver *infra* Apartado III («Concertación permanente e institucionalización progresiva de la cooperación transfronteriza»).

Hay que destacar que, si bien las relaciones de cooperación transfronteriza han venido ejerciéndose, sobre todo, a un nivel interestatal<sup>18</sup>, tiende a suscitarse una progresiva reivindicación por parte de las colectividades territoriales — regionales y locales — con vistas a llevar a cabo directamente y en el ámbito de sus competencias las relaciones transfronterizas.

Este objetivo a todas luces se enmarca en ese fenómeno de progresiva regionalización que tiende a decantarse en buena parte de las sociedades estatales europeas por efecto de la interacción de datos sociológicos de muy variada índole en cuyo contexto viene a cobrar una especial significación la idea de una participación de los distintos entes territoriales en la definición y conducción de la política exterior del Estado<sup>19</sup>.

Ahora bien, cualesquiera sean las bases jurídicas por las cuales se posibilite desde el Estado-poder central el ejercicio directo por tales colectividades de las relaciones de cooperación con sus vecinos, se requiere, para que a través de este nivel de actuación quede garantizada una auténtica defensa de los intereses regionales y locales, que tales colectividades estén dotadas de un auténtico y adecuado grado de autonomía, esto es, de poderes más o menos amplios de gobierno y de administración ejercidos por sus propios órganos.

Desde un punto de vista jurídico, la intervención de órganos «desconcentrados», es decir, de órganos dependientes enteramente del poder central, en el ámbito de la cooperación trans-

---

<sup>18</sup> Sobre los distintos niveles de actuación de la cooperación transfronteriza, ver KISS: «La frontière-coopération», *cit.*, pp. 206 y ss.; y REMIRO BROTONS: «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza» *cit.*, pp. 116 y ss.

<sup>19</sup> Cfr. PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982, p. 32.

fronteriza, no modifica en nada, como advierte Kiss, el carácter intergubernamental de la cooperación <sup>20</sup>.

Se exige, ciertamente, según tiende a destacarse desde ciertas instancias europeas, contar con colectividades territoriales dotadas de autonomía.

En este sentido, el Consejo de Europa, a través fundamentalmente de la labor desarrollada por la Asamblea parlamentaria y por la Conferencia de poderes locales y regionales de Europa, se ha venido manifestando repetidamente sobre la necesidad de dotar a las colectividades territoriales locales y regionales de sus propias instituciones de gobierno.

Así, la CPLRE, en su Resolución 67 (1970), se pronunciaría ya por la conveniencia y necesidad de conceder a las colectividades territoriales una autonomía regional mediante la elección por sufragio universal de una Asamblea regional deliberante y un ejecutivo regional responsable ante la misma; lo que implica la necesidad de construir colectividades regionales autónomas administradas por los elegidos y no estructuras de mera desconcentración, tal como igualmente vendría a expresarse en la *Declaración de Galway* de 1975, fruto de la 1.ª Convención de las Autoridades regionales de la Europa periférica <sup>21</sup>.

Bases sobre las cuales los representantes de las Regiones de la Europa democrática, reunidos a invitación de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa y de la CPLRE en 1978 para tratar sobre los problemas de la regionalización, después de manifestar en su Declaración final (*Declaración de Bourdeaux*) que las instituciones regionales, fundadas sobre el sufragio universal, garantizan la necesaria descentralización del Estado,

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 207.

<sup>21</sup> Première Convention des Autorités Régionales de l'Europe Périphérique (Galway, 14-16 octobre 1975). Déclaration de Galway de 16 octobre 1975. Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Conseil de l'Europe.

declararían «el derecho de cada europeo a su región» en tanto que uno de los elementos de su derecho a la diferencia <sup>22</sup>.

Ciertamente, y como la CPLRE volverá a afirmar en su Resolución 117 (1980) sobre las instituciones regionales en Europa, uno de los elementos esenciales de la organización democrática de un Estado es su estructuración en unidades territoriales dotadas de la capacidad jurídica necesaria para administrar los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y con una amplia participación de los ciudadanos en el nivel de los procesos de decisión <sup>23</sup>. Resolución en la que, después de recordarse que el art. 21.1 de la Declaración universal de derechos humanos y el artículo 25 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos otorga a cada ciudadano el derecho a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos, bien directamente o por medio de representantes libremente elegidos, vendría a considerarse que la administración de los asuntos públicos por las colectividades territoriales autónomas y por los representantes elegidos, tanto a nivel local como regional, contribuye a reforzar la conciencia política del conjunto de la población, permitiéndole participar activamente, a nivel de las decisiones y la ejecución, en los objetivos del Estado. Por donde vendría a recomendar a los gobiernos nacionales que en aquellos países que no están dotados de entidades regionales o locales de gobierno o que no están organizados bajo la forma de Estados federales debería perseguirse, de conformidad con sus particularidades geográficas, históricas, culturales y económicas respectivas, una política de «regionalización», por la cual y

---

<sup>22</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de la régionalisation (Bordeaux, 30 janvier-1 février 1978). Déclaration de Bordeaux. Assemblée Parlementaire-Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Conseil de l'Europe. Strasbourg, 1978.

<sup>23</sup> Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Quinzième session (10-12 juin 1980). Textes adoptés. Conseil de l'Europe. Strasbourg, 1980.

entre otros objetivos se procure: a) el establecimiento y consolidación de colectividades territoriales amplias a un nivel inmediatamente inferior al del gobierno central; b) la atribución a estas colectividades de un extenso ámbito regional de competencia, comprensivo principalmente de la administración del territorio y la planificación económica, la política cultural y la instalación y promoción de todos los equipamientos que la comunidad regional pueda necesitar; c) la creación en el seno de estas colectividades de asambleas representativas elegidas por el pueblo que participen directamente en los procesos de adopción de decisiones y estén dotadas de su propio aparato administrativo así como de poderes legislativos en la medida en que el interés nacional y en particular la unidad jurídica y la conformidad con las normas comunes no exijan una legislación por el parlamento nacional; y d) la atribución a estas colectividades de poderes presupuestarios independientes. Y, en el ámbito de ese objetivo de desarrollo regional equilibrado que se persigue en toda Europa mediante la puesta en marcha de una política europea de administración del territorio, se habrá estimado también necesario asegurar una auténtica democratización de dicha política mediante una participación real de las Regiones en su formalización y conducción; lo que no será posible a través de simples técnicas de desconcentración sino mediante una estructuración del Estado en entidades territoriales autónomas, administradas por los elegidos <sup>24</sup>.

El reconocimiento de ese derecho a la autonomía de las colectividades territoriales encontrará también últimamente un importante apoyo en los proyectos de Carta Europea de la autonomía local preparados por la CPLRE y la Conferencia de Ministros responsables de la administración local.

---

<sup>24</sup> Ver en este mismo sentido la Declaración de Galway de 16 de octubre de 1975, *cit.*

En la Resolución 126 (1981) de la CPRLE, en la que se contiene en efecto un proyecto de Carta europea de la autonomía local, se señala que corresponde al Consejo de Europa, como guardián de los principios democráticos y los derechos humanos, llenar a través de un texto oficial europeo una grave laguna en el tan importante conjunto normativo existente en materia de defensa de las libertades fundamentales; esto es, el reconocimiento y definición de los principios comunes de la autonomía local.

Así, en el proyecto de Carta finalmente adoptado por la Conferencia europea de Ministros responsables de las colectividades locales, se vendría a reconocer que la defensa y el reforzamiento de la autonomía local en los diferentes países europeos constituye una condición básica para la construcción de una Europa fundada sobre los principios de la democracia y la descentralización del poder, lo que implica la existencia de colectividades locales dotadas de órganos de decisión constituidos democráticamente y que se beneficien de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de su ejecución y a los medios necesarios para el cumplimiento de sus tareas<sup>25</sup>.

2. *El ejercicio directo de la cooperación transfronteriza por las colectividades territoriales. El Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza.*

Sobre la base de este presupuesto (colectividades territoriales dotadas de una amplia autonomía) se exige, en cualquier caso, que desde el Estado se dispongan los mecanismos legales necesarios para posibilitar el ejercicio directo de las relaciones de cooperación transfronteriza por las propias colectividades

---

<sup>25</sup> Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales (Rome, 1984). Conclusions de la Conférence (Résolution 1 relative au projet de Charte de l'autonomie locale) Strasbourg, 1984.

territoriales, tal como advertíamos en un principio. Objetivo éste que se tiende a perseguir cada vez con mayor intensidad desde tales colectividades.

Ciertamente, si en el marco de aquel fenómeno de progresiva regionalización tiende a cobrar una especial intensidad y significación la idea de participación de las entidades territoriales en la definición y conducción de la política exterior del Estado, tal tendencia parece manifestarse más acusadamente en los supuestos de entidades territoriales fronterizas, dadas las necesidades e intereses transnacionales que suscita el propio hecho fronterizo.

Y en este sentido la práctica no sólo europea sino también extraeuropea demuestra, como ha advertido recientemente VAN DE CRAEN, que las relaciones entre vecinos en orden a gestionar cuestiones transfronterizas de naturaleza administrativa, técnica o económica constituyen el mayor número dentro de las relaciones transnacionales paracticadas por estrucutras intermedias<sup>26</sup>. Siendo sobre todo los Estados miembros de los Estados federales los que habrán desarrollado una abundante práctica en materia de cooperación transfronteriza, en virtud de la capacidad que en la mayoría de los casos les viene atribuida por la legislación interna para concluir acuerdos con otros Estados o entidades territoriales extranjeras; pudiendo beneficiarse también las colectividades territoriales de esa capacidad a través de los oportunos tratados de cobertura suscritos por los Estados<sup>27</sup>.

Ahora bien, los poderes centrales han venido mostrando en general fuertes reticencias ante cualquier posible descentralización de la acción exterior. Lo que no habrá impedido — aun

---

<sup>26</sup> VAN DE CRAEN, F.: «The Federate State and its treaty-making power», *Revue Belge de Droit International*, Vol. XVII, 1983-1, p. 424.

<sup>27</sup> Ver al respecto PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional», *cit.*, pp. 63 y ss.

sobre la base del silencio de la legislación estatal — el desarrollo por las colectividades locales y regionales de una cierta práctica en la materia a través de los contactos informales de muy distinto signo o bien mediante la conclusión de «contratos»<sup>28</sup> que habrán venido suscitando muy delicados problemas en orden particularmente a determinar su naturaleza jurídica y el Derecho aplicable. Se trata de contratos que caen fuera de la influencia del Derecho internacional público para quedar regulados por uno o varios de los Derechos internos de los Estados implicados. Contratos generalmente de Derecho privado que, como ha dicho REMIRO, plantean los problemas propios de un contrato con elementos de extranjería tales como la designación de la ley aplicable o la inserción de cláusulas de elección de foro o compromisorias de arbitraje<sup>29</sup>. Lo que va a motivar que en muchos casos una tal técnica contractual quede dominada por una situación de grave incertidumbre jurídica<sup>30</sup>.

Por todo ello se viene suscitando la necesidad de facilitar los contactos directos entre las colectividades territoriales, eliminando cualesquiera trabas jurídicas en los respectivos ordenamientos internos y procurando aproximar o armonizar las legislaciones de los Estados vecinos a la hora de sentar las fórmulas o mecanismos legales por los que se posibilite la coope-

<sup>28</sup> Ver, p. e., sobre ciertos contratos celebrados entre colectividades locales fronterizas, KISS, A. y PRIEUR, M.: «Les pratiques institutionnelles et administratives relatives à la gestion de l'environnement et à l'aménagement du territoire dans les régions frontalières du Bassin Haut-Rhenan», en *La Protection de l'environnement dans les régions frontalières*, cit., pp. 256-257.

<sup>29</sup> REMIRO BROTONS: «El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», cit., p. 153.

<sup>30</sup> Sobre los distintos problemas que plantean estos contratos ver KISS, *op. cit.*, pp. 209-210; DUPUY, P.-M.: «La frontière et l'environnement», en *La Frontière*, Colloque de Poitiers. Société Française pour le Droit international. Paris, 1980, p. 280; *id.*: «La coopération régionale transfrontalière et le droit international», *A.F.D.I.*, 1977, p. 852.

ración interregional tranfronteriza <sup>31</sup>. De nada sirve, por otra parte, como dice REMIRO, que un ordenamiento jurídico estatal reconozca a sus municipios o a otros entes territoriales amplias facultades de cooperación tranfronteriza si el ordenamiento jurídico del Estado vecino no hace otro tanto <sup>32</sup>.

La consecución de los objetivos apuntados ha venido auspiciándose desde organizaciones regionales como el Consejo de Europa y la OCDE <sup>33</sup>. Destacando, sobre todo, la adopción por el Comité de Ministros del Consejo de Europa del Convenio-marco europeo sobre la cooperación tranfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, Convenio-marco a través del cual se busca promover la cooperación tranfronteriza de tales colectividades y autoridades mediante la conclusión, *inter alia*, de los acuerdos o arreglos necesarios <sup>34</sup>.

Este Convenio-marco representa, con todo, una mera declaración programática de objetivos e intenciones, lo que suscita la necesidad de procurar su desarrollo efectivo a través — en

<sup>31</sup> Sobre las dificultades que plantea la diversidad de sistemas jurídicos y administrativos a uno y otro lado de la frontera, ver KISS, *op. cit.*, p. 189; y BOTHE, M.: «La coopération locale en matière de problèmes de l'environnement dans les régions frontalières», en *La protection de l'environnement dans les régions frontalières*, cit., pp. 92 y ss.

<sup>32</sup> REMIRO BROTONS: *op. cit.*, p. 154.

<sup>33</sup> Cabría destacar también en este mismo sentido la acción desarrollada por el Consejo Nórdico mediante la adopción de ciertos instrumentos convencionales entre los que destaca, p. e., el acuerdo de 26 de mayo de 1977 sobre la cooperación tranfronteriza entre autoridades locales.

<sup>34</sup> En la Primera Conferencia europea de Ministros responsables de las colectividades locales se había apuntado ya que el objetivo del Convenio-marco sería «trazar las bases jurídicas generales comunes sobre las que pueda cimentarse, en el marco de la soberanía nacional de cada Estado, una cooperación bilateral adaptada a las circunstancias concretas de cada país y de cada región».

El Convenio-marco europeo sobre la cooperación tranfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 5 de febrero de 1980. Abierto a la firma en Madrid el 21 de mayo de 1980, entró en vigor el 22 de diciembre de 1981. España y Portugal no han ratificado todavía el Convenio-marco.

cumplimiento de los principios generales sentados en el mismo <sup>35</sup> — de la conclusión por los Estados partes de acuerdos de cobertura por los que se posibilite la realización de acuerdos o contratos entre las autoridades o colectividades territoriales.

En el Convenio-marco se recogen cinco modelos de acuerdos interestatales sobre la cooperación transfronteriza — así como seis esquemas de acuerdos, estatutos y contratos — que tendrán principalmente por objetivo fijar de forma precisa el marco, la forma y los límites dentro de los cuales los Estados habrán de posibilitar la participación de las colectividades territoriales, eliminando así las incertidumbres jurídicas que los contactos fronterizos entre las colectividades vienen provocando (definición del Derecho aplicable, jurisdicciones competentes, recursos posibles, etc.). En este sentido, la conclusión de tal tipo de acuerdos entre los Estados vecinos permitirá no sólo consagrar oficialmente la legitimidad de los procedimientos de cooperación a los que podrán recurrir las entidades territoriales — y fijar el papel y condición de la intervención de las autoridades gubernamentales de tutela, vigilancia o control — sino también establecer los vínculos necesarios entre las formas de cooperación y otros procedimientos de acciones concertadas al nivel de las fronteras y la modificación de ciertas normas jurídicas o ciertas interpretaciones de la mismas que vienen representando obstáculos importantes para un adecuado desarrollo de la cooperación transfronteriza.

---

<sup>35</sup> Sobre las características generales de este Convenio-marco ver, entre otros, los siguientes trabajos: ALBIOL, G.: «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 1980», *Revista de Instituciones Europeas*; Vol. 10, n.º 2, 1983, pp. 455-473; DECAUX, E.: «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *Revue Générale de Droit International Public*, T. 88, 1984/3, pp. 557-620; REMIRO BROTONS: «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», *cit.*, pp. 156 y ss.

De entre ese abanico de modelos de acuerdos destaca a este respecto el relativo a la cooperación transfronteriza contractual ente autoridades locales (modelo I.4) por el que se persigue la formalización por tal tipo de autoridades, y en el ámbito de sus competencias de acuerdo con el Derecho interno, de *contratos* de naturaleza administrativa, económica o técnica que podrán tener por objeto prestaciones o servicios, la puesta en práctica de acciones comunes o la creación de asociaciones constituidas sobre la base del Derecho civil o mercantil de uno de los Estados partes o la participación en una de tales asociaciones. El Derecho aplicable a tales contratos habrá de ser determinado por las partes contratantes por relación a la legislación sobre contratos de uno de los Estados partes, disponiéndose que en caso de silencio el Derecho aplicable será el del Estado cuya autoridad local esté encargada — en virtud del acuerdo — de ejecutar la prestación más importante, o en su defecto la autoridad local cuyo compromiso financiero sea más importante. Y en caso de litigio el Derecho aplicable determinará la jurisdicción competente, pudiendo con todo preverse cláusulas de arbitraje<sup>36</sup>.

Aun a pesar de que el Convenio-marco no confiere a las relaciones transfronterizas un carácter internacional, habida cuenta de la naturaleza de los instrumentos que se ponen en manos de las colectividades territoriales y de que la vigilancia o control por los poderes centrales queda en cualquier caso asegurada, la aplicación práctica del mismo seguirá encontrando importantes dificultades a causa de las reticencias que todavía siguen mostrando algunos Estados, bien por permanecer

---

<sup>36</sup> Sobre la base de un acuerdo interestatal de este tipo las colectividades locales fronterizas podrán concluir contratos de suministros o de prestación de servicios de acuerdo con los esquemas 2.4 y 2.5, según se trate de contratos de Derecho privado o de Derecho público, recogidos también en el Convenio-marco.

aún al margen del Convenio, bien por no erradicar plenamente en su orden interno las trabas legales que dificultan la cooperación. La 3.<sup>a</sup> Conferencia europea de regiones fronterizas recordaría a este respecto en su Declaración final la obligación de los Estados partes en el Convenio-marco de sentar las bases necesarias en orden a reconocer en sus respectivas legislaciones internas el derecho de los municipios y regiones a la cooperación transfronteriza, eliminando en consecuencia cualesquiera dificultades jurídicas y técnicas que entorpezcan este objetivo. La potenciación a este nivel de la cooperación transfronteriza exige además proceder a una amplia descentralización de competencias en aquellos ámbitos materiales propios de las relaciones transfronterizas, como, p.e., el ámbito de la política de administración del territorio y del medio ambiente y el de la política cultural. La autonomía cultural entraña, según se ha venido destacando en distintas resoluciones de la CPLRE, el derecho de las colectividades territoriales a suscribir acuerdos con colectividades extranjeras <sup>37</sup>.

### **III. — Concertación permanente e institucionalización progresiva de la cooperación transfronteriza.**

#### *1. Comisiones mixtas intergubernamentales y Comisiones regionales.*

La cooperación transfronteriza requiere además una progresiva institucionalización mediante la creación de estructuras de concertación permanente entre los vecinos.

---

<sup>37</sup> Ver en este sentido la Declaración de Bordeaux de 1978 sobre los problemas de la regionalización, *cit.*,

Ahora bien, aunque la cooperación transfronteriza ha entrañado tradicionalmente la creación, en el marco de los tratados interestatales de cooperación, de Comisiones intergubernamentales de gestión con el fin de asegurar una cierta permanencia de la cooperación, se echa en falta, sin embargo, una mayor presencia y participación de los poderes locales y regionales en las mismas.

Es posible, con todo, constatar la existencia de ciertas Comisiones mixtas, tanto a nivel europeo como extraeuropeo, en las que, además de estar debidamente representadas las autoridades territoriales, funcionan distintas Comisiones regionales. En virtud de estas técnicas, al tiempo que los Gobiernos conservan un cierto control sobre una actividad que afecta a su política exterior, se permite participar a los órganos regionales en la solución de problemas en los que están directamente interesados<sup>38</sup>. A título de ejemplo podríamos recordar, entre otras, la Comisión mixta internacional, creada por el acuerdo de 15 de abril de 1972 entre EEUU y Canadá, sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos, integrada, por el lado norteamericano, por representantes del gobierno federal y de ocho Estados limítrofes, y, por el lado canadiense, por representantes del gobierno federal y de las provincias de Ontario y Quebec<sup>39</sup>; la ya citada Comisión germano-belga de administración del territorio, creada en virtud del acuerdo de 3 de febrero de 1971, compuesta por doce miem-

---

<sup>38</sup> Cfr. PARTL, A.: «Bilan et perspectives du développement institutionnel de la coopération transfrontalière: mise en oeuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des autorités ou collectivités territoriales». 3.<sup>a</sup> Conférence européenne des Régions frontalières (Borken — RFA, 4-6 septembre 1984). Doc. AS/CLP/FRONT (84)4, Assemblée Parlementaire—Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Conseil de l'Europe.

<sup>39</sup> Ver sobre esta Comisión mixta, BEAUPRE, B.: «La Commission mixte internationale (Canada/États-Unis) et les Grands Lacs», en *La protection de l'environnement dans les régions frontalières*, cit., pp. 450-458.

bros entre los que se encuentran representados tanto los poderes centrales como las autoridades de los *Länder* Nordrhein-Westfalen y Rheinland-Pfalz y de la provincia de Lieja <sup>40</sup>; y la también citada Comisión tripartita franco-germano-suiza, creada en virtud del acuerdo de 5 de marzo de 1975, para la administración de la Región del Rhin Superior, integrada por los Comités regionales (Comité regional Norte y Comité regional Sur) compuestos por representantes de los cantones suizos, de la Región de Alsace y de los *Länder* Baden-Württemberg y Rheinland-Pfalz <sup>41</sup>.

En términos generales, sin embargo, la mayor parte de los órganos intergubernamentales de concertación permanente creados por los distintos acuerdos interestatales de cooperación transfronteriza están compuestos exclusivamente por representantes del poder central <sup>42</sup>. Lo que habrá venido suscitando desde distintas instancias una reivindicación progresiva en orden a posibilitar la presencia de las autoridades territoriales.

En este sentido, en la Declaración final de la primera Conferencia europea de Ministros responsables de la Administración del Territorio (Bonn, 1970) se propugnaba ya la necesidad de crear en el ámbito de las regiones fronterizas Comisiones regionales que, debiendo reunirse periódicamente, habrían de proceder a una coordinación de los planes de administración del territorio <sup>43</sup>. Y en esta línea la 1.ª Conferencia europea de regiones fronterizas, organizada por la Asamblea parlamentaria y la

---

<sup>40</sup> Acuerdo *cit. supra* nota 13.

<sup>41</sup> Acuerdo *cit. supra* nota 14.

<sup>42</sup> Sobre la naturaleza y características de estos órganos intergubernamentales ver, entre otros, los siguientes trabajos: DUPUY, P.-M., «La frontière et l'environnement», *cit.*, pp. 278-279; y REMIRO BROTONS: «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», *cit.*, pp. 119-122.

<sup>43</sup> Première Conférence des Ministres responsables de l'Aménagement du territoire, 1970. Résolution finale, Conseil de l'Europe. CEMAT (70) 11, p. 28.

CPLRE, incidiría también en la necesidad de facilitar la concertación e institucionalizar la cooperación entre regiones fronterizas mediante la creación de Comisiones regionales fronterizas (compuestas por representantes de los elegidos locales y regionales de las zonas fronterizas) habilitadas para concertarse sobre los problemas fronterizos y para presentar a las instancias competentes cualesquiera propuestas tendentes a procurar una cooperación suprafronteriza eficaz, debiendo posibilitar además que los representantes de los grupos de intereses económicos, sociales y culturales pudieran hacer valer sus puntos de vista en estas Comisiones <sup>44</sup>. Lo que llevaría al Comité de Ministros del Consejo de Europa a recomendar en una Resolución de 27 de febrero de 1974 que las Comisiones regionales fronterizas deberían encuadrarse en un marco oficial de relaciones fronterizas regulares, velando por una mejor concertación y coordinación de los planes y medidas de administración del territorio <sup>45</sup>.

El Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza abre a este respecto algunas expectativas interesantes, a través de uno de los modelos de acuerdo en que podrán basarse los Estados para procurar la concertación regional transfronteriza. En efecto, el modelo de acuerdo interestatal (1.2) sobre la concertación regional transfronteriza busca la defensa de los intereses regionales fronterizos a través de la participación directa de las autoridades regionales en los mecanismos de concertación al disponerse la creación no sólo de una Comisión mixta, en la que habrán de estar debidamente representadas las autoridades regionales, sino también de uno o varios Comités

---

<sup>44</sup> 1.re Confrontation européenne des régions frontalières (1972) Déclaration finale. CPL AS/(8)83. AS/Coll. Front. (72) 15.

<sup>45</sup> Más recientemente en la Declaración final de la 3.ª Conferencia europea de regiones fronterizas (*cit. supra* nota 5) se reclamaba la participación de representantes de los elegidos locales y regionales en las Comisiones interestatales transfronterizas ya existentes o por crear.

regionales. Ciertamente, tal como se dispone en el art. 2.2 de este modelo de acuerdo, «las delegaciones de la Comisión estarán compuestas de 8 miembros como máximo, de entre los cuales 3 al menos representarán a las autoridades regionales». Y aunque la fijación de estas cifras tiene un valor simplemente indicativo —debiendo ser adaptadas a las distintas situaciones particulares—, se persigue con ello destacar no sólo la necesidad de que la Comisión esté compuesta por un número limitado de miembros —al objeto de poder trabajar con eficacia— sino también de que se guarde una adecuada proporción entre los representantes de las autoridades centrales y los de las autoridades regionales <sup>46</sup>.

Y por su parte los Comités regionales habrán de estar integrados por delegaciones compuestas por representantes de las autoridades regionales y locales de las zonas fronterizas o de organismos regionales o locales <sup>47</sup>, teniendo principalmente por misión estudiar los problemas que plantean las materias propias de la concertación transfronteriza —apuntadas a título indicativo en una larga lista contenida en el art. 6 del modelo de acuerdo <sup>48</sup>— La capacidad de los Comités regionales será no sólo recomendatoria sino también decisoria, al igual que la de la Comisión, en la medida en que quedarán habilitados para regular, por acuerdo entre sus miembros, las cuestiones de interés común,

---

<sup>46</sup> Ver en este sentido el comentario al art. 2.2 del modelo de acuerdo interestatal sobre la concertación regional transfronteriza contenido en el Convenio-marco.

<sup>47</sup> En los Comités regionales participará también un delegado de las autoridades centrales (art. 2.3); y los presidentes de las delegaciones en los Comités, o sus representantes, podrán participar también, con voz pero sin voto, en los trabajos de la Comisión.

<sup>48</sup> Así, y entre otras, se recogen las materias siguientes: desarrollo urbano y regional, transportes y comunicaciones, energía, protección de las aguas y del aire, educación, sanidad, cultura, turismo, trabajadores fronterizos, infraestructura social, etc.

en tanto las delegaciones tengan competencia para ello de conformidad con sus respectivas legislaciones internas <sup>49</sup>.

Junto a las posibilidades que abre este modelo de acuerdo interestatal sobre concertación regional transfronteriza, cabe señalar que en el orden de la concertación transfronteriza se persigue también la creación de *grupos de concertación* entre autoridades locales fronterizas al objeto de examinar conjuntamente los problemas locales de interés común, tal como se prevé en otro de los modelos de acuerdo interestatales incluidos en el Convenio-marco (modelo de acuerdo interestatal sobre la concertación local transfronteriza, 1.3) <sup>50</sup>. Entre los objetivos de tales grupos de concertación está el asegurar un intercambio de informaciones, la consulta recíproca, el estudio de cuestiones de interés común y la definición de objetivos idénticos; pudiendo además las autoridades locales interesadas crear *asociaciones* destinadas a facilitar un soporte jurídico a su cooperación: asociaciones cuya constitución habrá de producirse de acuerdo con la legislación civil o mercantil sobre asociaciones de uno de los Estados implicados <sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Al objeto, además, de asegurar la coordinación y continuidad de los trabajos de la Comisión y de los Comités regionales las Partes podrán crear una Secretaría cuyas composición, sede, modalidades de funcionamiento y financiación serán fijadas por un acuerdo *ad hoc* entre las Partes a propuesta de la Comisión (art. 4).

<sup>50</sup> Tales grupos de concertación serán asociados a los trabajos de los Comités regionales de concertación transfronteriza de acuerdo con las condiciones fijadas por estos últimos; habiendo además de ser asociadas a sus trabajos, o ser informadas de los mismos, las autoridades gubernamentales de vigilancia o control.

<sup>51</sup> De acuerdo, por otra parte, con el modelo de acuerdo interestatal 1.5 sobre organismos de cooperación transfronteriza entre autoridades locales, las colectividades locales y otras personas de Derecho público podrán participar en asociaciones o sindicatos de poderes locales constituidos en el territorio de otra Parte conforme a su Derecho interno.

2. *Las acciones de ciertas Comunidades, Grupos de trabajo y Asociaciones transfronterizas.*

En cualquier caso, la concertación transfronteriza a nivel local y regional ha venido desarrollándose, en general, hasta el presente al margen de todo reconocimiento oficial por los Gobiernos y a través no sólo de innumerables contactos informales y esporádicos desarrollados por instancias públicas y privadas, sino también de la actuación de comunidades, grupos de trabajo o asociaciones de carácter puramente informal y privado, en las que habrán ostentado un importante papel organismos no oficiales como cámaras de comercio y otras sociedades comerciales e industriales. Asociaciones que, ante la falta de la cobertura jurídica estatal necesaria para ejercer oficialmente tales contactos, han venido, en efecto, actuando de hecho oficiosamente.

De entre una amplia variedad de asociaciones de este tipo existentes sobre todo a nivel europeo, cabría recordar la «Comunidad de intereses económicos Moyenne Alsace-Brisgau» (CIMAB), asociación de Derecho privado francés creada en 1965 y que agrupa 48 miembros (21 alemanes y 27 franceses), entre los que se cuentan municipios, cámaras de comercio y asociaciones de agricultores; correspondiendo según sus estatutos a esta asociación el estudio de los problemas de orden económico, social, cultural y turístico comunes a los regiones interesadas — Moyenne Alsace y Brisgau —. La CIMAB, en el transcurso de sus reuniones, se ha centrado en el análisis de los problemas de la administración del territorio (concertación de planes regionales y locales de los dos Estados implicados, infraestructuras y vías de comunicación coordinadas en la zona fronteriza) y en las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente (contaminación del Rhin, protección de los paisajes, etc.), emitiendo dictámenes que si bien no tienen valor jurídico

habrán servido para suscitar el interés de las autoridades públicas por estos temas y la puesta en marcha efectiva de muchos de sus proyectos <sup>(52)</sup>.

Cabría destacar también la intensa actividad desarrollada por la Regio Basiliensis (o Grupo de trabajo Regio Basiliensis), asociación privada cuya sede se encuentra en Basel y que, agrupando a personas públicas y privadas de Francia, la RFA y Suiza, tiene por objetivo cooperar en la planificación y en el desarrollo económico, cultural y político de los territorios delimitados de forma bastante imprecisa por el Jura, la Selva Negra, los Vosgos y el Rhin. La creación junto a este Grupo de trabajo de la «Sociedad para el fomento del Grupo de trabajo Regio Basiliensis» y la «Oficina de coordinación internacional de la Regio» resultaría en lo que globalmente ha venido conociéndose por La Regio.

La presencia cada vez más intensa y destacada de las autoridades públicas en los trabajos de la CIMAB y La Regio habrá llegado a deparar un cierto reconocimiento oficioso desde los poderes centrales de estos contactos transfronterizos. Esta consagración oficiosa se va a manifestar de forma más solemne en el caso de La Regio, como lo pone de manifiesto la creación en 1971 de una Conferencia tripartita permanente de coordinación regional, compuesta por representantes «oficiales» de las regiones de la RFA, Suiza y Francia que componen el espacio que integra La Regio. Asimismo la intensa actividad desplegada por estas asociaciones forzaría la conclusión en 1975 del ya citado Acuerdo entre dichos tres países <sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Sobre la labor de esta asociación ver KISS y PRIEUR: «Les pratiques institutionnelles et administratives relatives à la gestion de l'environnement et à l'aménagement du territoire dans les régions frontalières du Bassin Haut-Rhenan», *cit.*, pp. 237-239.

<sup>53</sup> Cfr. KISS y PRIEUR, *op. cit.*, pp. 240-248, y PARTL, «Bilan et perspectives du développement institutionnel de la coopération transfrontalière...», *cit.*, p. 19.

La concertación transfronteriza a este mismo nivel puramente informal destaca también en el área del Arco alpino. Así, a través de la creación sucesiva del «Grupo de trabajo de los países alpinos» (ARGE ALP) en 1972, el «Grupo de trabajo de los Alpes Orientales» (ALPEN ADRIA) en 1978 y la «Comunidad de trabajo de los Alpes occidentales» (COTRAO) en 1982.

El Grupo de trabajo de los países alpinos (ARGE ALP) agrupa a distintos *Länder*, regiones, cantones y provincias de la RFA, Austria, Italia y Suiza<sup>54</sup>, cooperando los gobiernos representados en él en materia de medio ambiente así como en otras de interés común, mediante la definición de objetivos y propuestas conjuntas y la ayuda mutua en el campo administrativo. Las decisiones adoptadas por la Conferencia de Jefes de Gobierno — órgano principal del Grupo de Trabajo —, pese a su carácter puramente recomendatorio, constituyen, sin embargo, declaraciones de intención que permitirán a los miembros adoptar medidas y emprender actividades que requieren un procedimiento común<sup>55</sup>. La fuerza de este Grupo de trabajo reside en el hecho de que su estructura orgánica es una estructura política y en su voluntad de aplicar en la práctica las decisiones adoptadas por los Jefes de Gobierno<sup>56</sup>. En este

<sup>54</sup> Se trata concretamente de Baviera (RFA), Graubundun (Suiza), la región autónoma de Lombardía (Italia), la provincia autónoma de Trentino (Italia), Salzbourg (Austria), Tyrol (Austria) y Vorarlberg (Austria).

<sup>55</sup> Cfr. ENGELHARDT: «Coopération dans le domaine de l'environnement entre la Bavière et l'Autriche et entre la Bavière et la Tchécoslovaquie», *cit.*, p. 493 y ss.

<sup>56</sup> Cfr. MALCHUS, V. VON: «Bilan et perspectives du développement institutionnel de la coopération transfrontalière (mise en oeuvre de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des autorités ou collectivités territoriales)». 3.<sup>a</sup> Conférence européenne des Régions frontalières (Borken — RFA, 4-6 septembre 1984), Doc. AS/CPL/Front (84) 5, (p. 25). Assemblée Parlementaire-Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Conseil de l'Europe.

sentido el ARGE ALP ha elaborado un esquema común para el desarrollo y la protección de la región alpina que habrá dado lugar a que estas regiones hayan perseguido objetivos análogos en sus respectivas legislaciones en materia de agricultura y de protección del medio ambiente; habiendo sido igualmente fijados objetivos comunes en el ámbito de la política cultural y del turismo.

Por su parte, el Grupo de trabajo de los Alpes Orientales (ALPEN ADRIA), sobre la base de su primer informe sobre la administración del territorio elaborado en 1979), se habrá ocupado activamente, entre otros temas, de la protección del medio ambiente. Recientemente ha sido creada una «Comunidad de trabajo de las regiones alpinas» con el fin de procurar una estrecha coordinación entre las tres comunidades de trabajo alpinas<sup>57</sup>.

Sobre la base de la experiencia alpina se habrá producido también la creación en 1983 de la «Comunidad de trabajo de los Pirineos» que agrupa por una parte las regiones del Sudoeste francés (Aquitaine, Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées) y por otra parte cuatro Comunidades Autónomas españolas (País Vasco, Cataluña, Aragón y Navarra), además de Andorra, habiéndose producido su nacimiento en función de la celebración en 1982 de una Conferencia de Regiones Pirenaicas, bajo los auspicios del Consejo de Europa y concretamente de la CPLRE<sup>58</sup>.

Pese a su carácter básicamente informal o privado, todas estas asociaciones o comunidades de trabajo representan impor-

---

<sup>57</sup> Sobre las actividades desarrolladas por las Comunidades alpinas, ver los estudios ya citados de PARTL y MALCHUS presentados en el marco de la 3.ª Conferencia europea de Regiones fronterizas.

<sup>58</sup> Ver sobre esta Comunidad de Trabajo, BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M.: «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de la cooperación tranfronteriza», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXXVI, n.º 2, 1984, pp. 469-490.

tantes grupos de presión que ejercerán una muy destaca influencia sobre las autoridades competentes de sus respectivos países en orden a la aplicación y puesta en marcha de sus objetivos <sup>59</sup>.

#### IV. — Evaluación global y perspectiva crítica de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa.

##### 1. *Ambitos materiales de la cooperación.*

Las relaciones de cooperación transfronteriza desarrolladas por España se han ejercido tradicionalmente a un nivel estrictamente interestatal — dada la estructura unitaria y centralista que ha venido caracterizando tanto a nuestro país como a nuestros vecinos Francia y Portugal — y también en un campo de intervención que no habrá conseguido sobrepasar (sobre todo respecto de Portugal) los terrenos más clásicos de las relaciones de vecindad, habiendo encontrado, por lo demás, un marco más ralentizado de actuación las relaciones hispano-portuguesas que las mantenidas con Francia.

La frontera hispano-portuguesa, por su inmemorial trazado, se nos presenta como una divisoria tranquila, al decir de CORDERO TORRES <sup>60</sup>; pero «la tranquilidad de la frontera, en compensación de sus facetas positivas — la concordia vecinal — encierra otra negativa: la poca vivacidad como instrumento de relación» <sup>61</sup>. Ciertamente, y aunque no es nuestra intención entrar aquí en el análisis de los factores que pueden explicar

<sup>59</sup> Cfr. en este sentido REMIRO BROTONS, *op. cit.*, p. 167, y KISS et PRIEUR: «Les pratiques institutionnelles et administratives relatives à la gestion de l'environnement et à l'aménagement du territoire dans les régions frontalières du Bassin Haut-Rhenan», *op. cit.*, p. 239.

<sup>60</sup> CORDERO TORRES, J. M.: *Fronteras Hispánicas (Geografía e Historia. Diplomacia y Administración)*, Madrid, 1980, p. 300.

<sup>61</sup> *Id.*, p. 305.

la debilidad que históricamente ha venido caracterizando el estado de nuestras relaciones con Portugal, hay que resaltar el hecho de que la indiferencia (cuando no el recelo) desde la que se han mirado tradicionalmente estos pueblos ha condicionado la intensidad de nuestras relaciones de vecindad.

Ahora bien, en cualquier caso, y aun sobre la base de esos datos, hay que advertir que el volumen de las relaciones de cooperación transfronteriza desarrolladas históricamente entre ambas partes no deja de ser apreciable; habiéndose visto, además, en los últimos tiempos fuertemente potenciadas en el marco de ese renovado espíritu de buena vecindad proclamado en el nuevo Tratado de amistad y cooperación de 1977. En efecto, sobre la base del respeto de los más elementales principios que rigen el Derecho de vecindad, se destaca en el Tratado el firme compromiso de las Partes contratantes de promover la protección y el aprovechamiento racional de los recursos naturales de uso común, de coordinar sus esfuerzos para conseguir un mayor y más armónico desarrollo económico-social de las zonas fronterizas, y de adoptar, más concretamente, las medidas necesarias para mejorar las vías de comunicación entre ambos países y establecer un auxilio mutuo en caso de siniestros en las regiones fronterizas (art. 7).

Sin ánimo de realizar aquí un análisis exhaustivo, recordemos ahora los principales ámbitos materiales sobre los que tradicionalmente y hasta el presente han venido desarrollándose las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Adentrarse en un objetivo como éste plantea ya ante todo la dificultad de ordenar sistemáticamente las distintas materias objeto de la práctica convencional hispano-portuguesa, sobre todo si tenemos en cuenta que son muchas y muy diversas las clasificaciones que a este respecto y con carácter general se han hecho desde la doctrina; así, desde las cuatro categorías de que se sirve IFTENE POP (vecindad terrestre, vecindad subterránea,

vecindad aérea y vecindad y protección del medio ambiente) hasta los dos grandes grupos a que recurre Kiss (utilización y protección de los recursos naturales y organización del espacio).

Siendo, por tanto, muy varios los criterios a los que podríamos recurrir, creemos oportuno ordenar la práctica convencional hispano-portuguesa en cuatro grandes campos: cooperación aduanera (circulación de personas y bienes, pequeño tráfico fronterizo, represión del contrabando), vías de comunicación, asistencia mutua (cooperación en materia de higiene y seguridad pecuarias, lucha contra las calamidades, seguridad de instalaciones nucleares) y uso y aprovechamiento de los ríos fronterizos (navegación, pesca, aprovechamientos hidroeléctricos).

En cuanto a la *cooperación aduanera*, cabe destacar que ya desde el Tratado de Comercio y Navegación entre España y Portugal de 27 de marzo de 1893 han venido sentándose las bases necesarias para una adecuada planificación de los servicios de aduanas así como para una uniformización de las formalidades aduaneras en orden a facilitar y desarrollar las relaciones comerciales y turísticas entre ambas partes<sup>62</sup>. Objetivos que, habiendo sido regulados de nuevo por el Convenio de 17 de febrero de 1960 sobre tráfico internacional por carretera, ferrocarril y ríos limítrofes<sup>63</sup>, encontrarán su desarrollo más reciente en instrumentos convencionales como el Acuerdo de 17 de abril de 1979 sobre supresión de la obligatoriedad del pasaporte en orden a facilitar los desplazamientos de los nacionales de cada uno de

---

<sup>62</sup> Ver Apéndice I («Bases para el comercio por caminos ordinarios en la frontera de tierra entre España y Portugal») del Tratado de Comercio y Navegación de 27 de marzo de 1893, en MARQUÉS DE OLIVART: *Colección de Tratados, Convenios y Documentos Internacionales*, Vol. 10, Madrid, 1901, pp. 483 y ss.

<sup>63</sup> BOE de 3 de octubre de 1960 (n.º 237).

los Estados al territorio del otro <sup>64</sup>, y el Convenio de 7 de mayo de 1981 sobre yuxtaposición de controles y tráfico fronterizo <sup>65</sup>; Convenio este último en el que, con el fin de simplificar y acelerar las formalidades relativas al paso de su frontera común tanto por ferrocarril como por carretera, se dispone que las Partes contratantes establecerán Oficinas fronterizas de controles nacionales yuxtapuestos, autoizándose a los funcionarios de uno de los Estados a ejercer su cometido en el territorio del otro Estado <sup>66</sup>.

En todo este conjunto normativo habrán estado presentes no sólo los intereses generales de la colectividad estatal sino también y de manera destacada los intereses más particulares de las colectividades locales. En efecto, en estas reglamentaciones se contienen disposiciones específicas sobre la regulación del *pequeño tráfico fronterizo*. Ya en el Convenio de Límites con Portugal de 29 de septiembre de 1864 y en el Acta general de demarcación de 1906 <sup>67</sup> se declaraban de uso común para los pueblos de ambos Reinos ciertos caminos por los que se reconocía un derecho del libre tránsito; incluyéndose también en el Apéndice I del Tratado de 1893 disposiciones referentes al libre tránsito de ganados y mercancías entre ambas partes de la frontera, al disponerse concretamente en su Base 6.ª que «los Gobiernos de los dos Países se pondrán de acuerdo para determinar los ganados y las mercancías que, con arreglo al presente Tratado o teniendo

---

<sup>64</sup> BOE de 24 de julio de 1979 (n.º 176).

<sup>65</sup> BOE de 29 de febrero de 1984 (n.º 51).

<sup>66</sup> De acuerdo con este Convenio, en aquella parte del territorio del Estado de sede en cuyo interior los funcionarios del Estado limítrofe están habilitados para efectuar los controles aduaneros (la «zona»), las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado limítrofe relativas al control serán aplicables en la zona igual que lo son en el territorio del Estado limítrofe (art. 4.1.).

<sup>67</sup> Aranzadi, Nuevo Diccionario de Legislación (N. Dicc. de Leg.), 13673 y 13683 respectivamente.

en cuenta las conveniencias de los pueblos fronterizos, y sin perjuicio de los intereses de la Hacienda pública, puedan pasar y circular de un punto a otro de ambas Naciones o de una a otra aduana libremente» sin necesidad, por tanto, de cumplir las formalidades aduaneras exigidas regularmente. Materia ésta que, habiendo sido objeto de una nueva reglamentación por el Convenio de Lisboa de 17 de febrero de 1960 <sup>68</sup>, encontrará su actual marco de regulación en el Convenio de 7 de mayo de 1981 sobre yuxtaposición de controles y tráfico fronterizo; Convenio en virtud del cual se posibilita la importación y exportación temporales de ciertos bienes pertenecientes a labradores que posean o cultiven tierras dentro de una zona de diez kilómetros de anchura a cada lado de la línea fronteriza, así como de los ganados pertenecientes a los labradores que posean tierras fronterizas <sup>69</sup>. Los intereses de los *trabajadores fronterizos* han sido contemplados igualmente en el Acuerdo administrativo de 15 de julio de 1971, al procurarse una mayor agilización de las formalidades exigidas para la circulación fronteriza y una más precisa aplicación del Convenio sobre seguridad social de 11 de junio de 1969 <sup>70</sup>.

En el ámbito de la cooperación aduanera, la *represión del contrabando* ha venido siendo objeto también de una muy delicada reglamentación; sentadas ya en el Apéndice IV del Convenio de 1893 las «Bases para el servicio de vigilancia y represión del contrabando y de las defraudaciones», el Convenio de Lisboa de

---

<sup>68</sup> Convenio *cit. supra* nota 63.

<sup>69</sup> Además, de acuerdo con el art. 26 de este Convenio, «cuando un predio sin solución de continuidad se compusiera de terrenos, una parte de los cuales estuviera situada en territorio español y la otra en territorio portugués, los frutos y demás productos de la parte del predio situado en uno de los países podrán, a petición del interesado, ser transportados, con exención de derechos, a la parte situada en el otro país, donde existiesen los graneros, bodegas o las viviendas respectivas». Convenio *cit. supra* nota 65.

<sup>70</sup> BOE de 4 de septiembre de 1971 (n.º 212).

21 de enero de 1957 <sup>71</sup> daría paso al Convenio de 7 de mayo de 1981 sobre asistencia mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras <sup>72</sup> en el que se prevé que las administraciones aduaneras de cada Estado no autorizarán la exportación de aquellas mercancías cuya importación esté prohibida en el otro Estado, así como la mutua comunicación entre ambas Administraciones de cualquier información relativa a posibles infracciones a sus respectivas legislaciones aduaneras.

España y Portugal han prestado también una atención particular, sobre todo recientemente, a la mejora de sus *vías de comunicación*; siendo de destacar a este respecto el Convenio de 2 de abril de 1970 para la construcción de un puente internacional sobre el río Guadiana, el Convenio de 22 de noviembre de 1973 para la construcción de un puente internacional sobre el río Erjas, el Convenio de 20 de junio de 1969 sobre obras de mejora de la barra del Guadiana <sup>73</sup>, así como el Convenio de 12 de noviembre de 1983 para la construcción de un puente internacional sobre el río Miño <sup>73 bis</sup>.

En cuanto a la *asistencia mutua* que en muy distintos ámbitos se ha venido persiguiendo entre las partes, cabría destacar cronológicamente, en primer lugar, el Acuerdo de 28 de febrero de 1956 sobre *higiene y sanidad pecuarias* <sup>74</sup>, por el que ambos Estados deciden establecer y mantener en sus respectivas fronteras terrestres zonas de vigilancia de higiene y sanidad pecuarias en un radio de diez kilómetros; debiendo las Autoridades competentes de ambos países adoptar medidas semejantes o concor-

<sup>71</sup> N. Dicc. de Leg. 7096.

<sup>72</sup> BOE de 28 de junio de 1982 (n.º 153).

<sup>73</sup> N. Dicc. de Leg. 13691, 13693, y 13690 respectivamente.

<sup>73 bis</sup> BOE de 29 de Octubre de 1985 (n.º 259).

<sup>74</sup> N. Dicc. de Leg. 10691. Por canje de notas de 18 de diciembre de 1971 se decidía no solo reiterar el Acuerdo de Lisboa de 1956, sino también ampliar su campo de aplicación a otros aspectos de la producción animal, una vez confirmado el satisfactorio desarrollo del mismo.

dantes a fin de que se ejerza una vigilancia eficaz del tránsito fronterizo de animales y productos<sup>75</sup>. Por otra parte, el Convenio de 31 de marzo de 1980 sobre asistencia mutua entre servicios contra incendios y de socorro portuguesa y españoles<sup>76</sup> prevé la posibilidad de solicitar, en régimen de reciprocidad, la ayuda de las autoridades competentes de la otra parte en caso de accidentes graves o de siniestros importantes que ocurran en la proximidad de la frontera (art. 11), considerándose que las zonas de intervención de uno y otro lado de la misma estarán constituidas, del lado portugués, por el territorio de los municipios limítrofes, y, del lado español, por el territorio de los partidos judiciales limítrofes (art. 1.4). En el marco de este Convenio podrán establecerse entre las correspondientes entidades locales españolas y portuguesas con competencias en esta materia, acuerdos complementarios sobre los planes de intervención que habrán de ponerse en práctica para aplicar los socorros (ar. 7.1)<sup>77</sup>. Y un ámbito de las relaciones de cooperación transfronteriza que tiende a ocupar sin duda un lugar destacado en el marco de los intereses transnacionales como el de la seguridad de *instalaciones fronterizas*, ha sido objeto de una precisa reglamentación en un Acuerdo de 31 de marzo de 1980<sup>78</sup>. De acuerdo con sus disposiciones, las autoridades competentes de ambas partes se notificarán mutuamente las solicitudes de autorización de emplazamiento, construcción o explotación de las instalaciones nucleares fronterizas que se les sometan (art. 2), comprometiéndose además a establecer en sus territorios res-

---

<sup>75</sup> Por el Convenio de 1 de febrero de 1960 sobre lucha antipalúdica venía a establecerse también una zona de protección que abarca las provincias y distritos fronterizos en la que los servicios de asistencia son gratuitos sin distinción de la nacionalidad.

<sup>76</sup> BOE de 22 de mayo de 1980 (n.º 123).

<sup>77</sup> Estos planes deberán ser sometidos a la consideración de la Comisión Internacional de límites (art. 7.2.).

<sup>78</sup> BOE de 17 de agosto de 1981 (n.º 196).

pectivos los sistemas necesarios para detectar los supuestos de alarma radioactiva y a informarse mutuamente en caso de que la misma pudiera tener repercusiones en el otro país (art. 5)<sup>79</sup>. Por instalaciones nucleares fronterizas se entenderán aquellas instalaciones cuyo emplazamiento esté situado a una distancia inferior a 30 kilómetros de la línea de la frontera entre ambos países o a cualquier otra distancia que internacionalmente se defina y acepten ambas partes.

Uno de los campos donde las relaciones de cooperación transfronteriza han encontrado un mayor desarrollo lo constituye el *uso y aprovechamiento de los ríos fronterizos*. Lo que a todas luces se explica por el hecho de que alrededor del 60% del trazado fronterizo se apoya en espacios fluviales: no sólo en los cursos de los ríos principales como el Miño, el Duero, el Tajo y el Guadiana, sino también en sus afluentes y otros ríos menores<sup>80</sup>.

La regulación de la *navegación y el comercio* por los ríos fronterizos había sido objeto ya de un tratamiento particular en el Tratado de Límites de 1864; en su Anejo I se contiene un Reglamento relativo a los ríos limítrofes entre ambas Naciones, en el que, sobre la base del principio general formulado en el Tratado y por el cual las aguas cuyo curso determina la línea internacional en varios trayectos de la frontera serán de uso común para los pueblos de ambos Reinos (art. 28), dispone que

<sup>79</sup> Además, si las autoridades competentes de uno de los países tuviesen razones válidas para reclamar en lo que respecta a cuestiones de seguridad nuclear y protección radiológica, deberán iniciarse inmediatamente negociaciones entre dichas autoridades y las autoridades competentes del país vecino (art. 6); y con independencia de los compromisos anteriores, las autoridades competentes del país constructor mantendrán informadas a las autoridades competentes del país vecino sobre las incidencias significativas de las demás instalaciones nucleares que puedan afectar a su territorio (art. 9).

<sup>80</sup> Cfr. al respecto CORDERO TORRES: *Fronteras Hispánicas...*, cit., pp. 288 y ss.

«los ríos que sirven de frontera internacional entre España y Portugal..., sin perjuicio de pertenecer por la mitad de sus corrientes a ambas Naciones, serán de uso común para los pueblos de ambos países» (art. 1); pudiendo estos pueblos en virtud de este uso común no sólo navegar libremente por el Miño, Duero y Tajo en su respectiva extensión hábil, y por los demás fronterizos cuyas circunstancias lo permitan, sino también aprovechar las aguas para todos los usos que les convengan, con tal que en dichos casos no falten a los convenios públicos existentes o a las costumbres recibidas entre los pueblos de ambas riberas, ni alteren en lo más mínimo las condiciones de los ríos para el aprovechamiento común y público <sup>81</sup>.

Sobre la base de estas disposiciones generales, la práctica convencional al respecto ha sido muy intensa. Así, desde el Convenio de tránsito de 27 de abril de 1866, el Tratado de Comercio y Navegación de 1883 y el Reglamento hispano-portugués sobre tránsito, comercio y comunicaciones de 2 de octubre de 1885 (en los que se contienen disposiciones relativas a la navegación y el comercio por el río Duero, extensibles al Tajo), y el Tratado de comercio y navegación de 27 de marzo de 1893, en cuyo Apéndice II se contienen las «Bases para el comercio por los ríos Miño, Tajo, Duero y Guadiana, en la

<sup>81</sup> Al objeto también de conservar expedita la navegación y de procurar el libre aprovechamiento de los ríos, así como inalterable, en la medida de lo posible, el límite señalado por sus corrientes, se incluyen en este Reglamento — sobre la base de los objetivos señalados en el art. 26 del Tratado de 1864 —, disposiciones concretas sobre realización de obras en las orillas de dichos ríos, y señaladamente en las del Miño (Ver los Anejos al Tratado de Límites de 1864 en N. Dicc. de Leg. 13675).

Junto al Tratado de 1864 por el cual se delimitaba la frontera desde la desembocadura del Miño hasta la confluencia del Caya con el Guadiana, el Tratado de Lisboa de 29 de junio de 1926 delimitaba la frontera entre ambos países desde la confluencia del Cuncos con el Guadiana hasta la desembocadura de éste con el mar (N. Dicc. de Leg. 13684).

parte navegable que sirve de límite entre España y Portugal»<sup>82</sup>, hasta el Convenio de 17 de febrero de 1960 sobre tráfico internacional por carretera, ferrocarril y ríos limítrofes y el Convenio de 7 de mayo de 1981 sobre yuxtaposición de controles y tráfico fronterizo en cuyo Cap. VII se regula el tráfico por los ríos limítrofes<sup>83</sup>.

El ejercicio de la *pesca* en los ríos fronterizos hispano-portugueses ocupa también un lugar destacado en el ámbito de nuestras relaciones de vecindad. En el Convenio de 2 de octubre de 1885 reglamentando el ejercicio de la pesca costera<sup>84</sup> y en el Tratado de 27 de marzo de 1893 sobre comercio y navegación en cuyo Apéndice VI se contiene un Reglamento de Policía costera y de pesca<sup>85</sup>, se disponía que «la pesca en los ríos limítrofes Miño y Guadiana será como hasta aquí ejercida en común por portugueses y españoles» de conformidad con las disposiciones reglamentarias dictadas por las autoridades competentes de ambas partes y sancionadas por sus respectivos Gobiernos<sup>86</sup>. Habiéndose regulado más recientemente la pesca fluvial y marítima en el tramo internacional del Río Miño por el Reglamento aprobado por canje de notas de 22 de junio de 1968<sup>87</sup>, y actualmente por el Reglamento de 3 de diciembre de 1980, regulándose en éste, entre otras materias, las artes de pesca permitidas, las épocas de veda, la policía del río y las sanciones

<sup>82</sup> Ver el Convenio de tránsito de 1866 en MARQUÉS DE OLIVART, *op. cit.*, Vol. V, Madrid, 1893, pp. 240-245; y el Tratado de Comercio y Navegación de 1885 en MARQUÉS DE OLIVART, *op. cit.*, Vol. 8, Madrid, 1897, pp. 381-392 y 529-554 respectivamente. El Tratado de comercio y navegación de 1893 aparece citado *supra* nota 62.

<sup>83</sup> Convenios *cit. supra* notas 63 y 65 respectivamente.

<sup>84</sup> MARQUÉS DE OLIVART, *op. cit.*, Vol. 8, Madrid, 1897, pp. 513-527.

<sup>85</sup> Tratado *cit. supra* nota 62.

<sup>86</sup> Ver, p. e., en desarrollo de estas disposiciones generales, el Reglamento para el ejercicio de la pesca en el Río Miño de 15 de mayo de 1897, en MARQUÉS DE OLIVART, *op. cit.*, Vol. 12, Madrid, 1903-1904, pp. 115-135.

<sup>87</sup> BOE de 2 de agosto de 1968 (n.º 185).

a las infracciones<sup>88</sup>. Cabe destacar también a este respecto que en el Convenio de 9 de diciembre de 1969 sobre pesca marítima y cooperación en materia pesquera, si bien en la zona de cero a seis millas medidas desde las líneas de base adoptadas por ambas partes para la delimitación respectiva de su mar territorial la pesca queda reservada a los nacionales de cada una de las partes, «en las zonas marítimas de las desembocaduras de los Ríos Miño y Guadiana, las autoridades pesqueras podrán convenir medidas de tolerancia mutua en cuanto a la pesca, conforme a las relaciones tradicionales de los pescadores de una y otra parte de la frontera»<sup>89</sup>.

Otro aspecto sobresaliente de la cooperación ejercida entre ambas partes sobre los ríos fronterizos lo constituyen las reglamentaciones relativas a los *aprovechamientos hidroeléctricos*. Así, sobre la base de los principios generales sentados al respecto en el Convenio de 29 de agosto de 1912 sobre ríos fronterizos<sup>90</sup>, el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y sus afluentes quedaría regulado en primer lugar por el Convenio de 11 de agosto de 1927, y posteriormente por el Convenio de 16 de julio de 1964, disponiéndose en su art. 1 que «el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del Río Duero y de sus afluentes se realizará en beneficio de las Naciones fronterizas»<sup>91</sup>. Por su parte, el Convenio de 29 de mayo de 1968 venía a regular el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño,

<sup>88</sup> BOE de 11 de junio de 1981 (n.º 139).

<sup>89</sup> BOE de 19 de noviembre de 1977 (n.º 277). Es de recordar, por lo demás, que la reglamentación de la pesca fronteriza en las zonas marítimas de las desembocaduras de los ríos Miño y Guadiana ha sido objeto de sucesivos acuerdos fronterizos de buena vecindad. Sobre el acuerdo actualmente en vigor para la región del Miño y las dificultades que viene suscitando su puesta en práctica, ver *Industrias Pesqueras* (Revista Marítima Quincenal), n.ºs 1412, p. 12, 1413, p. 11, y 1414, p. 31 (1986).

<sup>90</sup> N. Dicc. de Leg. 1412.

<sup>91</sup> N. Dicc. de Leg. 1434.

Limia, Tajo, Guadiana y Chanza, disponiéndose igualmente que el aprovechamiento hidráulico de estos ríos y sus afluentes «se realizará en beneficio de las dos Naciones... procurando armonizar dicho aprovechamiento con todos los demás aprovechamientos de que aquellos sean susceptibles»<sup>92</sup>.

Por el Protocolo n.º de 12 de febrero de 1976, adicional al Convenio de 1968, se dictaban además disposiciones específicas para el aprovechamiento hidráulico del tramo internacional del río Miño<sup>93</sup>.

De este sucinto análisis sobre las relaciones de vecindad practicadas hasta el presente entre España y Portugal cabe deducir que, aun a pesar de la debilidad de las relaciones existentes históricamente entre ambas partes, la cooperación transfronteriza ha encontrado un desarrollo no tan insignificante como a veces se ha pretendido hacer ver.

Con todo, en el marco de ese renovado espíritu de buena vecindad consagrado en el Tratado de amistad y cooperación de 1977, las relaciones de cooperación transfronteriza necesitan sobrepasar esa visión estrictamente clásica desde la que han venido concibiéndose hasta hoy, para abordar con una dimensión más dinámica todo ese nuevo elenco de cuestiones que por la intervención de muy variados factores suscita en la actualidad la figura de la frontera, mediante, sobre todo, un adecuado tratamiento de los problemas de administración del territorio, desarrollo económico y protección del medio ambiente — en acción conjugada — que afectan no sólo a la colectividad estatal en su conjunto sino también y sobre todo a las colectividades territoriales fronterizas; adquiriendo, desde luego, como queda visto, un papel destacado en vista de ese objetivo de dinamización de los intereses transfronterizos la cooperación cultural.

<sup>91</sup> N. Dicc. de Leg. 1436.

<sup>93</sup> BOE de 13 de junio de 1977 (n.º 140).

## 2. *Organos de concertación.*

La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa ha conducido también a la creación de órganos de concertación permanente al objeto de asegurar el eficaz desarrollo de los objetivos propuestos.

El Tratado de límites de 1864 preveía ya la creación de una Comisión mixta de límites, cuya permanencia, pese a que no quedaba expresamente dispuesta en el mismo, parecía asegurarse a través de disposiciones como los arts. 2, 12 y 14 del Convenio de 1926 sobre delimitación de la frontera en el Guadiana <sup>94</sup>.

Junto a esta *Comisión Internacional de límites*, con competencias generales a lo largo de la frontera hispano-portuguesa, — Comisión cuya labor se comprometían a impulsar ambas partes en el Tratado de amistad y cooperación de 1977 (art. 7) —, se han venido creando múltiples *Comisiones particulares* encargadas de atender cuestiones más precisas o sectoriales. Así, el Convenio de 7 de mayo de 1981 sobre asistencia mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras daba lugar a la creación de una *Comisión mixta aduanera* hispano-portuguesa encargada de examinar y solucionar los problemas planteados por la aplicación del mismo <sup>95</sup>; Comisión que, habiendo visto ampliadas sus competencias por el Convenio de 7 de mayo de 1981 sobre yustaposición de controles y tráfico fronterizo <sup>96</sup>, estará compuesta por los Directores Generales de Aduanas de ambos Estados o por sus representantes asistidos por expertos.

<sup>94</sup> Cfr. al respecto CORDERO TORRES, *op. cit.*, p. 285. Convenios *cit.* *supra* notas 62 y 81 respectivamente.

<sup>95</sup> Convenio *cit. supra* nota 72.

<sup>96</sup> Convenio *cit. supra* nota 65.

Por su parte, la *Comisión Permanente Internacional del Río Miño*, creada en virtud del Reglamento de 3 de diciembre de 1980 y compuesta por representantes de Marina, Obras Públicas y Pesca designados por los respectivos Gobiernos, sería encargada de estudiar y preparar propuestas tendentes a mejorar las condiciones biopescueras del río Miño <sup>97</sup>.

Para la aplicación del Convenio de 29 de mayo de 1968 sobre aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza, se creaba también la *Comisión hispano-portuguesa para regular el uso y aprovechamiento de los ríos internacionales en sus zonas fronterizas* <sup>98</sup>, la cual, de acuerdo con su Estatuto de funcionamiento aprobado por Decreto de 6 de mayo de 1971 <sup>99</sup>, asumía además las atribuciones conferidas por el Convenio de 16 de julio de 1964 a la Comisión internacional hispano-portuguesa para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes <sup>100</sup>, correspondiéndole por tanto la regulación exclusiva del uso y aprovechamiento de todos los tramos internacionales de los ríos de interés común para ambos países. Esta Comisión, a la que corresponde una triple función consultiva, deliberante e inspectora, estará compuesta por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Obras públicas, Economía o Industria, y Defensa o del Ejército.

Procede destacar, por lo demás, entre otras, la *Comisión Técnica Permanente* creada por el Acuerdo de 31 de marzo de 1980 sobre cooperación en materia de seguridad de las instalaciones nucleares fronterizas <sup>101</sup>, con el fin de velar por un eficaz

---

<sup>97</sup> Convenio *cit. supra* nota 88.

<sup>98</sup> Convenio *cit. supra* nota 92.

<sup>99</sup> N. Dicc. de Leg. 1438.

<sup>100</sup> N. Dicc. de leg. 1437.

<sup>101</sup> Convenio *cit. supra* nota 78.

cumplimiento de los objetivos programados en el mismo, y compuesta paritariamente por especialistas designados por las autoridades competentes de los dos países, cuyo número no podrá exceder de ocho <sup>102</sup>.

El carácter estrictamente gubernamental de estas Comisiones fronterizas suscita también, desde esa dimensión interregional que tiende a adquirir en los últimos tiempos la cooperación transfronteriza, la necesidad no sólo de procurar una adecuada participación de los representantes regionales y locales en las mismas, sino también de favorecer la creación de Comisiones regionales. A cuyo fin, desde luego, aparte de otras exigencias de desarrollo constitucional y estatutario tendentes a posibilitar una mayor participación de nuestras Comunidades Autónomas en la acción exterior del Estado, la conclusión por ambas partes del Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza abriría muy interesantes expectativas; y ello tanto por relación a la determinación de los instrumentos jurídicos (acuerdos, contratos) que facilitarían el ejercicio directo de la cooperación transfronteriza por las colectividades territoriales como en orden a posibilitar el nacimiento de tales Comisiones regionales y ciertos grupos de concertación y asociaciones transfronterizas.

Además, y aun sobre la base de estos presupuestos — sin duda necesarios con vistas a legitimar y por tanto hacer eficaz la acción transfronteriza a nivel interregional —, la experiencia europea de grupos de trabajo interregionales de carácter informal y privado, como los ya analizados, debería ser aprovechada en la

---

<sup>102</sup> Cabe recordar también que en el Acuerdo de 28 de febrero de 1956 sobre higiene y sanidad pecuarias se decía que, con el fin de asegurar la aplicación de las disposiciones de ese Acuerdo, cada uno de los países constituyese una Comisión permanente, pudiendo cualquiera de los gobiernos contratantes convocar una reunión conjunta de las dos Comisiones permanentes (Convenio *cit. supra* nota 74).

frontera hispano-portuguesa, y concretamente en un medio como el galaico-miñoto, en tanto que grupos de presión que contribuirán a impulsar el interés de los poderes centrales por los problemas fronterizos.

### V. — La autonomía regional y las perspectivas de cooperación transfronteriza en materia cultural entre España y Portugal.

Supuesta la necesidad, constatada en las páginas precedentes, de una institucionalización de las relaciones de cooperación transfronteriza canalizadas por el doble conducto estatal y de las colectividades territoriales regionales y locales, pasaremos, tomando como test el mundo de las relaciones culturales, a analizar el estado de los intentos de institucionalización de las relaciones culturales galaico-portuguesas en lo que se refiere en concreto a ciertas actuaciones iniciadas al respecto al amparo del Estatuto de autonomía de Galicia. Más allá, en efecto, de las actividades de cooperación cultural que en un plano material han venido desarrollándose con mayor o menor intensidad entre las más variadas instituciones públicas y privadas portuguesas y gallegas — actividades caracterizadas por su continuidad con independencia del régimen existente en España y Portugal —, se trata aquí de presentar un avance de las iniciativas jurídico-políticas surgidas del lado de las instituciones gallegas en orden a aquella institucionalización.

No nos detendremos, por ello, en el estudio de las perspectivas que encierran distintas iniciativas no situadas *stricto sensu* en el plano cultural <sup>103</sup>, ni de diversos hechos como las sucesivas

<sup>103</sup> Cfr. al respecto, p. e., la Proposición no de ley en relación con el establecimiento de un transporte aéreo entre Galicia y Portugal, presentada

reuniones de trabajo habidas entre la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal así como entre los Gobernadores Civiles de los distritos portugueses y las provincias gallegas limítrofes o entre diversos Ayuntamientos y Cámaras Municipales, etc.

Ya hemos visto, por lo demás, las posibilidades abiertas por *desiderata* como la incorporación de España y Portugal al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales; a lo que cabría añadir, en el terreno concreto de las relaciones hispano-portuguesas, la eventual celebración e institucionalización de una Conferencia de Regiones Miñotas auspiciadas por el Consejo de Europa y, en concreto, por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa <sup>104</sup>.

Son éstas perspectivas conexas de un mismo plano cultural sectorializado que es justo traer a colación. Pero aquí vamos a centrar nuestra atención en el examen de esas posibilidades de institucionalización en sede de cooperación cultural galaico-portuguesa que comporta el Estatuto de autonomía de Galicia, posibilidades que responden a una efectiva realidad y a una preocupación sentida tanto en Galicia como en Portugal.

En todo caso, no dudamos de que la cooperación cultural constituye un importante valer *per se* y por lo que de estímulo o acicate supone un tan amplio concepto para la cooperación en otras áreas. Nos interesa, pues, subrayar aquí la oportunidad de crear un instrumento de cooperación cultural al que por el ámbito geográfico concreto en el que primordialmente está llamado a desarrollar su potencialidad (Galicia y norte de Portugal),

---

en el Parlamento de Galicia a iniciativa del diputado NOGUEIRA ROMÁN. *Boletín Oficial. Parlamento de Galicia*, n.º 105, 28 de Mayo de 1983, pp. 2069-2070, y n.º 159, 3 de octubre de 1983, pp. 3294-3295.

<sup>104</sup> Ver al respecto *Xornadas Técnicas Galicia-C.E.E. (Conclusions)*, Xunta-Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, Maio, 1984, p. 84.

estará, cuando menos, trabajando indefectiblemente en pro de unas mejores relaciones de cooperación transfronteriza y de vecindad <sup>105</sup>.

Ahora bien, de cara a la creación de ese instrumento se hace imprescindible, además de la disposición a cooperar por parte de los Estados implicados — la cual se da por supuesta —, la posibilidad de participación de las respectivas entidades territoriales a través de cuyas acciones concertadas habría de desarrollarse señaladamente aquella cooperación; lo cual exige, del lado español y del lado portugués, el reconocimiento a favor de dichas entidades de un grado de autonomía que facilite la concertación interregional, según ya queda indicado con carácter general en este trabajo. Autonomía que, además, por lo que respecta en concreto a la impulsión desde el foro regional de la acción del Estado en esa vía cooperativa, debe suponer para Galicia la posibilidad de ejercer un derecho de iniciativa en tal sentido.

Conviene preguntarse, pues, cuáles son las posibilidades que en el caso español abre al respecto el vigente orden constitucional.

A despecho de la cláusula constitucional de reserva al Estado de las relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución de 1978), se hacía necesario, en un Estado de estructura compleja como el español, articular mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en distintos aspectos de la conducción

---

<sup>105</sup> En relación con ellas, *vid., inter alia*, la «Résolution 118 (1980) relative à la coopération transfrontière en Europe», en particulier su Anexo sobre «Les aspects culturels de la coopération transfrontalière». *Textes adoptés, Avis n.º 21, Résolutions 133 à 118*, Conseil de l'Europe, Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Quinzième Session, 10-12 juin 1980, Strasbourg, 1980, pp. 1-7; *Compte-rendu des débats*, Quatrième séance, 12 juin 1980, Conseil de l'Europe, Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Quinzième Session Ordinaire, Strasbourg, 1981, pp. 91-102.

de la acción exterior, asegurando así el necesario equilibrio entre el principio de unidad de la Nación española y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 de la Constitución); equilibrio que, en el terreno de las relaciones internacionales, se expresaría *inter alia* en la participación autonómica en los procesos de elaboración y aplicación de convenios internacionales, en distintos planos o niveles: incitación de la acción del Estado en orden a la conclusión de ciertos convenios (iniciativa), colaboración en la negociación y celebración de convenios (participación o concurso), aplicación del Derecho convencional — e incluso del Derecho derivado de distintas Organizaciones internacionales — *in foro domestico* (ejecución), y eventual celebración por separado de ciertos acuerdos (*ius contrahendi* autónomo) <sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Ver al respecto PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: «Las Comunidades Autónomas y el Orden internacional», *cit.*, pp. 32-33.

En general, y dentro de la abundancia bibliográfica existente ya sobre esta álgida cuestión de la colaboración poder central-poderes periféricos en el terreno de la acción exterior del Estado, vid., a título indicativo, JUSTE RUIZ, J.: «El Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 201; MANGAS MARTIN, A.: «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 61, invierno, 1980, pp. 156-160; ESCRIBANO COLLADO, P.: «Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales», *Comunidades Autónomas, Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Sevilla, 1980, pp. 253-374; REMIRO BROTONS, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, p. 376; Id.: *Lecciones de Derecho internacional público — Formación de normas y obligaciones internacionales —*, Murcia, 1981, pp. 59-60; Id.: «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», *I semana de cuestiones internacionales*, Zaragoza, 1983, pp. 146-152; Id.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, pp. 355-377; RUILOBA SANTANA, E.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980, pp. 429-432; CASANOVAS y LA ROSA, O.: «Las Comuni-

Y si bien el despliegue práctico de esos diversos efectos de la participación autonómica topaba *ab initio* con el rigor de la referida cláusula constitucional de reserva, la apertura hacia una colaboración entre el poder central y los poderes periféricos en materia de relaciones internacionales podía y debía propiciarse a través de los desarrollos estatutarios y legislativos. De hecho, y como ha podido advertir REMIRO, «donde no llegó la Constitución han empezado a llegar los Estatutos de autonomía. Las propuestas contenidas en los proyectos elaborados por representantes de nacionalidades o regiones no han prosperado en su inicial fórmula pero han forzado a reconocer en los Estatutos una cierta participación»<sup>107</sup>. En lo que hasta hoy puede extraerse de

---

dades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», *El Derecho de la Comunidad Europea*, (Comp. M. DIEZ DE VELASCO), Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, pp. 77-91; PELÁEZ MARON, J. M.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden comunitario europeo», *Constitución...*, cit., pp. 91-94; GRANELL, F.: «Las Comunidades Autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 9, n.º 3, septiembre-diciembre 1982, pp. 830-831; Id.: «Las responsabilidades de las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea», *id.*, Vol. 12, n.º 1, enero-abril, 1985, pp. 1-13; YANES HERRERO, A.: «Las competencias internacionales de la Comunidad Autónoma canaria», *Canarias ante el Derecho internacional — análisis de los problemas de las islas a la luz del derecho internacional actual —*, Tenerife, 1982, pp. 156-161; MEDINA ORTEGA, M.: «Las relaciones exteriores de un Estado democrático», *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1983, Vitoria, 1983, pp. 12-19; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., SÁNCHEZ RODRIGUEZ, L. I. y ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARIA, M. P.: *Curso de Derecho INternacional*, Vol. I, Oviedo, 1983, pp. 135-136; SÁNCHEZ RODRIGUEZ: *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema internacional español (Teoría y práctica)*, Madrid, 1984, pp. 24-45; PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego», *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 6, n.º 2, pp. 655-663.; FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional», *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, pp. 1573-1619; ARMERO, J. M.: *Autonomías y política exterior*, Madrid, 1983, pp. 99-100; MARTIN MATEO, R.: *Manual de derecho autonómico*, Madrid, 1984, pp. 173-175.

<sup>107</sup> REMIRO BROTONS: «El territorio...», cit., p. 149.

la práctica, cabe advertir cómo, pese a haber sido barridos de la letra legal a lo largo del proceso de puesta en vigor de los distintos Estatutos de autonomía ciertos tipos de participación autonómica como el derecho de representación en las instancias negociadoras de acuerdos internacionales o el derecho de consulta previo a la concertación convencional, ha cuajado en diversos Estatutos —no en todos ni en el mismo grado— el reconocimiento de unos derechos de iniciativa, de participación mitigada (información durante el proceso de elaboración y celebración del acuerdo) y de ejecución en sede autonómica <sup>108</sup>.

En lo que a Galicia y a la cuestión que nos ocupa se refiere, es de señalar que el proyecto de Estatuto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios gallegos en junio de 1979 disponía en su art. 30.5 que «la Comunidad autónoma gallega estará adecuadamente representada en las Comisiones del Estado que lleven a cabo negociaciones con otros países u organismos internacionales en materias que afectan especialmente a Galicia. En particular se asegura su representación en materias de emigración, marítimas pesqueras y de las actividades agrícolas, ganaderas y florestales»; mientras que en el texto finalmente aprobado desaparecería la disposición, limitándose el art. 35.3 a reconocer una cierta capacidad de iniciativa de la Comunidad para «solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos» <sup>109</sup>. Siendo precisamente esta previsión

---

<sup>108</sup> Cfr. al respecto, entre otros, MEDINA ORTEGA: «Las relaciones exteriores...», cit., pp. 16-19; REMIRO BROTONS: «El territorio...», cit., pp. 149-150, y *La acción exterior...*, pp. 238-249; SÁNCHEZ RODRIGUEZ: *El proceso...*, cit., pp. 42-44, 89-90, 197-208; PÉREZ GONZÁLEZ: «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales...» cit.

<sup>109</sup> *Vid.* PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, pp. 35.

estatutaria la base formal de la Proposición no de ley presentada en el Parlamento de Galicia en solicitud de una resolución pidiendo al Gobierno del Estado la celebración de un Tratado que establezca relaciones culturales entre Galicia y Portugal.

## **VI. — El Estatuto de autonomía de Galicia como factor de institucionalización de las relaciones culturales galaico-portuguesas.**

### *1. La Proposición no de ley sobre la celebración de un Tratado de relaciones culturales entre Galicia y Portugal.*

Dicha Proposición no de ley, presentada, en efecto, ante el órgano legislativo autonómico el 15 de noviembre de 1982 por el Grupo Parlamentario Mixto a iniciativa del diputado del mismo NOGUEIRA ROMAN (perteneciente al Partido Esquerda Galega)<sup>110</sup>, sería admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia adoptado en sesión celebrada el 26 de noviembre de 1982, bajo el título «Proposición non de lei... sobre establecimiento de un Tratado de Relacións Culturais entre Galicia e Portugal», acordándose asimismo su tramitación en el Pleno del propio Parlamento y ordenándose al efecto su publicación en el Boletín Oficial de éste.

En relación con la utilización por la Mesa del Parlamento de la expresión «establecimiento de un Tratado de Relacións Culturais entre Galicia e Portugal», resulta obvio que la Mesa no buscó en ningún momento — algo para lo que, por lo demás, no hubiera tenido facultades si lo hubiera pretendido — salirse del marco textual de la propuesta, ni mucho menos situarse en

<sup>110</sup> Boletín Oficial, Parlamento de Galicia, n.º 45, 4 de diciembre de 1982, pp. 582-584.

un plano de pretensión de un ejercicio de un hoy, a la luz de las imprevisiones al respecto del ordenamiento jurídico español, hipotético *ius contrahendi* autónomo. Resulta, en efecto, obvio que la expresión «entre Galicia y Portugal» alude a las relaciones culturales y no al acto convencional en sí, cuya celebración (término éste más adecuado que el de «establecimiento» desde el punto de vista de la técnica jurídica) por parte del Estado está ínsita en la propia Proposición.

a) *Fundamentos y alcance*

La Proposición se fundamenta, según se recoge en su texto, en la unidad étnica de Galicia y Portugal, sigilarmente el norte de este país, que se revela en el paisaje, en las costumbres, en el sentimiento de sus ciudadanos así como en las manifestaciones culturales, literarias y artísticas. El intercambio cultural abarcaría cuestiones lingüísticas, artísticas, literarias, artesanales, científicas en los campos pesquero y agrario, industrial, tecnológico, turístico y, en general, todos aquellos aspectos que contribuyan al mejor conocimiento de Portugal como país hermano y de Galicia como nacionalidad.

El art. 35.3 del Estatuto de autonomía de Galicia constituye, como ya hemos dicho, la base formal de la Proposición. La lectura de la misma nos lleva a plantear una pregunta obvia cual es la de la legitimación activa para llevar a cabo una solicitud de tal tenor. A ello responde el art. 9.1 con una solución plural: «Os poderes da Comunidade Autónoma exércense a través do Parlamento, da Xunta e do seu Presidente».

Este «poder» del Parlamento a nivel de iniciativa en materia de Tratados internacionales tendría su correspondencia en un plan legislativo en el art. 87.2 de la Constitución, el cual prescribe que «las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de

ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante la citada Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargada de su defensa».

Dicho artículo vería reiterado su contenido en el art. 10.1.F) del Estatuto, en el cual se recoge: «Son funciones do Parlamento de Galicia as seguintes: Solicitar do Goberno a adopción de Proxectos de Lei e presentar perante a Mesa do Congreso dos Deputados Proposicións de Lei».

A la luz de los anteriores preceptos, conjugando — además, por si hubiese alguna duda al respecto — el poder de iniciativa legislativa estatal del Parlamento gallego con el rango legal o supra-legal de los Tratados internacionales (no toma partido, como vemos, la Proposición respecto de las distintas opiniones doctrinales existentes), se revelaba como indudable la competencia del Parlamento de Galicia en relación con los objetivos propuestos, sin menoscabar por ello las posibilidades de acción al respecto por parte de los otros poderes de la Comunidad Autónoma.

El texto de la Proposición era escueto en su parte dispositiva. En él se decía: «O Parlamento de Galicia acorda solicitar do Goberno español a celebración dun tratado establecendo relacións culturais entre Galiza e Portugal. Galiza estaría presente, como tal, no seo da comisión do Estado que leve adiante as pertinentes negociacións».

Se solicitaba, pues, del Gobierno español la celebración de un Tratado internacional entre España y Portugal, en el que la primera vendría a actuar *in favorem negotii* en relación con Galicia, en virtud del ejercicio por ésta de un derecho de iniciativa tendente a dar paso a un régimen de relaciones culturales entre Galicia y Portugal.

La Propuesta, a continuación, señalaba que Galicia estaría presente, como tal, en el seno de la comisión del Estado que llevase adelante las pertinentes negociaciones. Ello venía a

significar que Galicia debería estar representada en el seno de la delegación estatal española que fuese encargada de las negociaciones conducentes a la firma del Tratado.

En relación con dicha participación, estimamos que podría ser muy beneficiosa para el buen fin del Tratado. «Si se desea — ha dicho REMIRO — evitar la aparición de asilvestradas diplomacias paralelas será necesario integrar los intereses regionales en los órganos centrales de la Administración del Estado, en las misiones especiales, en las delegaciones a las Conferencias internacionales...»<sup>111</sup>; añadiendo en otro lugar el mismo autor que «en la práctica, una participación mayor (*ad. ex.* la incorporación a las delegaciones negociadoras de representantes y funcionarios autonómicos) podrá ser el resultado, en un momento dado, de la prudencia y el cálculo político de los responsables del Gobierno, allí especialmente donde los órganos periféricos estén en disposición de torpedear *a posteriori* los compromisos estatales por ser directamente responsables, según los Estatutos, de su ejecución»<sup>112</sup>. Con respecto a esta cuestión de la ejecución, convendría recordar que, aunque nada se dice en el Estatuto de autonomía de Galicia en relación con la ejecución de los Tratados internacionales, en el art. 4.7 de la Ley reguladora de la Xunta y de su Presidente se prescribe: «Corresponde à Xunta: Adoptar, no seu caso, as medidas regulamentarias que requirise a execución dos tratados e convenios internacionais e o cumprimento dos Regulamentos e directrices derivadas daqueles, no que afecte a materias atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma»<sup>113</sup>. Evidentemente, al margen de la literalidad estricta de

<sup>111</sup> REMIRO BROTONS: «La actividad...», cit., p. 376.

<sup>112</sup> Id., «El territorio...», cit., pp. 150-151.

<sup>113</sup> *Boletín Oficial. Parlamento de Galicia*, n.º 70, 25 de febrero de 1983, p. 1466.

Ello no empece la oportunidad de la Proposición de Ley, formulada a iniciativa del diputado NOGUEIRA ROMAN, sobre la transferencia a Galicia de

este artículo, la ejecución del Tratado que persigue la Proposición ha de corresponder a la Comunidad Autónoma gallega. Cualquier otra indicación o interpretación sumiría al Tratado en un absurdo y, por ende, implicaría quebrantar el objeto de aquél.

En definitiva, en una línea justificativa de las pretensiones participativas de la Proposición, vendrían a tener pleno sentido las manifestaciones de PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA que, hechas con un valor general, recogemos a continuación:

Sólo salvada la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior del Estado sería posible no sólo evitar la aparición de aquellas asilvestradas diplomacias paralelas, sino también defender sin reservas el deber de los órganos autonómicos de ajustar su conducta a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado y en definitiva adoptar las medidas necesarias para su ejecución cuando versen sobre materias cuya competencia les ha sido atribuida. Con vistas a todo ello, sería deseable la institucionalización de mecanismos de coordinación entre el poder central y los poderes periféricos, a través de órganos y técnicas operativas *ad hoc* donde se gestasen las líneas de acción integrada del conjunto estatal en el plano exterior <sup>114</sup>.

#### b) *Debate y aprobación*

Pasar revista a las intervenciones habidas en el Parlamento gallego durante el debate de la Proposición podrá ayudarnos a comprender la conveniencia futura del Tratado, en atención a una serie de complejas motivaciones que se adujeron, como era de

---

competencias en relación con la ejecución y la información en la elaboración de Tratados y Convenios Internacionales (*Id.*, n.º 92, 28 de Abril de 1983, pp. 1844-1845). *Vid.* al respecto PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*

<sup>114</sup> PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA: *op. cit.*, p. 84.

esperar, a lo largo de aquél y que no son sino expresiones de las afinidades socioculturales presentes en la materia. No buscamos con ello realizar cualquier tipo de teorización respecto de los conceptos allí manejados, sino únicamente trasladar un sentimiento — más aún, una realidad — a cuyo servicio se pretende poner un instrumento jurídico, el cual tendrá tanta más viabilidad cuanto más atienda a dicha realidad.

Como era de esperar, comenzó la ronda de intervenciones el diputado proponente NOGUEIRA ROMAN, en cuyo parlamento, centrado en la exposición de los motivos que le habían impulsado a hacer la Proposición, afirmó: «Ó facer esta proposición non de lei, estamos facendo o desenrolo dun apartado dun artigo feito, eu diría que expresamente para este convenio con Portugal»<sup>115</sup>.

#### Proseguiría NOGUEIRA ROMAN:

Por unha parte existen razóns de moi diverso tipo, que aconsellan a aprobación deste convenio — polo menos do inicio da elaboración deste convenio — como son as de tipo histórico, entre outras. Case poderíamos dicir que é a reparación dun erro histórico, que deu lugar a unha separación que xamais se debeu de producir no seo da Península Ibérica, en dous países tan afíns coma Galicia e Portugal. Esta reparación mesmo pode abri-lo camiño, entre outros moitos, para que sexa posible unha convivencia máis fructífera entre tódolos pobos que habitan o que hoxe é a Península Ibérica, dunha forma fraterna e solidaria. Desde logo, son razóns históricas que avalan unha mutua potenciación, para o futuro e en tódolos sentidos.

---

<sup>115</sup> *Diario de Sesións. Parlamento de Galicia*, n.º 28, 22 de febreiro de 1983, p. 1555.

Por outra parte, este convenio tamén abre un camiño a algo que para nós é moi querido e importante: abri-la idea dunha nova hispanidade. Desde España, a hispanidade é concebida dunha forma castelán-centrista, por así dicilo. Non fago ningunha referencia a ningún partido político, senon que o digo no sentido de que non se entende a hispanidade máis ca desde o punto de vista castelán. Pero hai outra hispanidade que se fai desde Portugal, que engloba a outra zona de América Latina, e non a menos importante por outra parte. Pois bien: Galicia está no cerne do encontro desas dúas hispanidades, as dúas absolutamente necesarias.

Este convenio pode abrir unha vía, unha máis entre outras moitas que se están abrindo, mesmo a nivel privado, e que se abrirán camiño, sen dúbida, no futuro, para unha nova concepción dos pobos da Península Ibérica con Latino-América, ou cos pobos de falas hispánicas.

Por outra parte existen razóns económicas importantes. Xa dixen o outro día con motivo do debate sobre as estradas e o transporte, que Galicia é a esquina, mesmo a esquina verde, xustamente porque existe a fronteira con Portugal, senón sería simplemente o norte da franxa occidental da Península Ibérica. O espacio económico natural de Galicia, polo menos xeográficamente, está claramente cara o sur. Galicia ten unha barreira co resto da Península, pero non ten ningunha barreira con Portugal. É evidente que tanto Galicia coma o norte de Portugal necesitan esta relación económica, relación que sen dúbida será potenciada pola entrada, tanto do Estado español coma de Portugal, no Mercado Común.

Finalmente, existen razóns lingüísticas e culturais, que son as que permaneceron ó longo da Historia, e que son as que nos fan retomar esta relación, para que teña un sentido non soamente lingüístico e cultural, senón tamén de tipo

económico, tecnolóxico, artístico, literario, etc. Pero estas razóns son, realmente, as que permaneceron no seo do noso pobo, e as que nos dan agora a capacidade de recompoñer estas relacións.

Nós sabemos que estas relacións, por imperativo legal, hai que facelas a través do Estado español. Consideramos que Galicia debe estar presente no seo da Comisión, é unha cousa absolutamente natural que estea alí, e cremos que, como dixen antes, este convenio daría lugar ó desenvolvemento necesario do Estatuto da Autonomía. Eu espero que sexa aprobado por tódolos Grupos, polo sentido institucional e histórico que ten <sup>116</sup>.

A continuación, haría uso de la palabra el Conselleiro de Cultura, FILGUEIRA VALVERDE, el cual, después de recordar cómo el Proyecto de Estatuto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios, en junio de 1979, había recogido que la Comunidad Autónoma gallega debía estar «debidamente representada nas Comisiones do Estado que levaran a termo negociacións con outros países ou organismos internacionais...», advertiría, refiriéndose al Tratado a solicitar, que «polo que di o proceso de preparación será mester unha fase previa de negociacións co goberno, para asegurar que o contido da convención responda ás necesidades e desexos da Comunidade» <sup>117</sup>. Esta precisión estimamos que se encuentra justificada en tanto en cuanto, una vez producida una solicitud del tenor de la que nos ocupa, participése o no por parte de la Comunidad Autónoma en el seno de la delegación estatal negociadora, resultará procedente que — a la par de los principios básicos que para la elaboración del Tratado pudieran adjuntarse a la solicitud — el Gobierno estatal

<sup>116</sup> *Ibid.*, pp. 1555-1556.

<sup>117</sup> *Ibid.*, pp. 1556-1557.

y la Comunidad Autónoma tengan los oportunos contactos (lo que supone implícitamente un cierto grado de negociación) a fin de intercambiarse la información conveniente al buen fin de la solicitud. Todo ello resulta, a nuestro entender, a modo de «poder implícito» en el propio «poder» para solicitar de que disfruta en la materia la Comunidad Autónoma <sup>118</sup>.

Este intercambio de información entendemos que — al margen del que pudiera darse en los dos sentidos a través de los hipotéticos representantes gallegos en la delegación negociadora — asimismo habrá de producirse de forma *institucional* durante la fase de negociación del Tratado. Su ausencia podría conducir — incluso participando Galicia en el *mecanismo de*

<sup>118</sup> Si bien es cierto que el Estatuto de autonomía de Galicia no incorpora a diferencia de otros Estatutos de autonomía, un derecho de la Comunidad Autónoma a ser informada en la elaboración de tratados, no lo es menos que, de hecho, y por una vía que en principio podría situarse en el terreno de una *comitas* conveniente, la Xunta de Galicia vendría teniendo, p. e., reuniones periódicas con la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas en el marco dinámico del proceso de negociación de la adhesión. Dato éste que, al margen de la cuestión de una deseable «estatutarización» de aquel derecho (y del de ejecución en sede autonómica de tratados y actos de instituciones internacionales) (PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*), refuerza nuestro razonamiento sobre la conveniencia de seguir en relación con el tema que aquí nos ocupa una vía de diálogo al respecto entre el poder central y el periférico.

En tal sentido ya se habían producido algunos pasos en un plano normativo. Así, en materia de información y ejecución en el ámbito de los Tratados Internacionales, pueden verse: R. D. 2423/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Junta de Galicia en materia de reforma y desarrollo agrario, *B.O.E.*, n.º 234, 30-9-1982; R. D. 4189, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de agricultura y pesca, *B.O.E.*, n.º 82, 6-4-1983; R. D. 2806/1983, de 1 de septiembre, sobre traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de turismo, *B.O.E.*, n.º 270, 11-11-1983.

Asimismo, es oportuno subrayar que en materia de negociación, como fue advertido por PÉREZ GONZÁLEZ, se produjo «una cuatelosa previsión de participación» (PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*) a través del R. D. 3318/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta de Galicia en materia de agricultura y pesca, *B.O.E.*, números 291, 292, 293 y 294 de 4, 6, 7 y 8 de diciembre de 1982.

*negociación* (mucho más, evidentemente, si no participa) —, por una parte, a un Tratado con un contenido no deseable para Galicia y, por otra, a una reiteración en la presentación de solicitudes, de forma tal que se diese lugar a una serie continua de solicitudes sucesivas al amparo del art. 35.3 del texto estatutario.

A nuestro juicio, sería, pues, de primordial importancia la sustanciación de ese proceso de información en un protocolo en el que se recogiese la coincidencia de puntos de vista en todo lo referente al Tratado a negociar. Resulta patente la carencia de lógica de cualquier acción llevada a cabo al margen del entendimiento institucional en una materia como ésta con un único sentido teleológico, fruto de una vocación de respuesta a los intereses de la «parte» que materialmente vendría a ser en el Tratado la Comunidad Autónoma.

Cualquiera de los dos posibles resultados, citados anteriormente, a que puede conducir la ausencia de la pertinente información, podría ser calificado como esperpéntico. Por ello, debiendo el esperpento jurídico, ubicado dentro o fuera de una literalidad de la norma, ser evitado en todo momento, estimamos que será necesario tener en cuenta toda la racionalidad que sea debida para la correcta interpretación y aplicación de la que nos ocupa. Nuestra opinión en materia de relaciones institucionales informativas, por lo demás, sería congruente con lo estipulado en el art. 2 de la Ley de Proceso Autonómico, en el cual se dice:

El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales podrán recabar de las Comunidades Autónomas la información que precisen sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias.

Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas que

también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias <sup>119</sup>.

En apoyo de nuestra tesis, juzgamos oportuno traer a colación lo afirmando por el Tribunal Constitucional en relación con el art. 6 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (correspondiente finalmente, después de la sentencia de dicho Tribunal, al art. 2 que acabamos de citar): «El artículo 6 no incide en el sistema autonómico de distribución de competencias y es constitucional, ya que en la medida en que se limita a establecer un deber recíproco de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades» <sup>120</sup>.

Precisada la procedencia de este intercambio informativo, aun en relación con supuestos distintos del aquí considerado,

<sup>119</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>120</sup> *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 30 de octubre de 1983, p. 1165. En una línea de defensa de «las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma» estaría el art. 6.2 de la Ley 17/1983 de 16 de noviembre, sobre desarrollo del art. 154 de la Constitución, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 283, 26-11-1983; precisaremos asimismo que el art. 8 de esta Ley (la cual regula la figura del Delegado del Gobierno) se pronuncia en un sentido análogo en materia informativa al art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico visto anteriormente.

En relación con el deber de información en materia de Tratados Internacionales contemplado en los arts. 27.5 del Estatuto catalán y 20.5 del Estatuto vasco, MEDINA ORTEGA advirtió: «Sería lógico que la comunicación a la comunidad autónoma se hiciera en las etapas iniciales de la negociación, antes de que se perfilen las posturas negociadoras, para dar oportunidad a los órganos autonómicos de presentar sus puntos de vista. La información a los órganos autonómicos en una fase posterior, cuando los proyectos de convenio están ya ultimados, resultaría tardía por hacerse entonces prácticamente imposible una modificación del texto aprobado» (MEDINA ORTEGA: *op. cit.*, p. 16).

convendría asimismo tener presentes las siguientes palabras de REMIRO: «la información habrá, por otro lado, de suministrarse antes de la adopción del texto definitivo del tratado, pues de lo que se trata no es de satisfacer la curiosidad o cumplir con un deber de cortesía o un uso de urbanidad, sino de conocer los puntos de vista de la Comunidad en tiempo hábil para influir en la negociación según la estimación que de esas opiniones hagan los órganos centrales del Estado responsables de su conducción»<sup>121</sup>.

Consecuente con lo anteriormente advertido, FILGUEIRA VALVERDE añadiría: «Na xestión habería que exercer logo as facultades do artigo 87.2 da Constitución, para accións de representación galega». Recordaremos que en él se recoge que «las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa». La pretensión de FILGUEIRA VALVERDE, tendente a hacer realidad la participación de Galicia en el seno de la delegación estatal negociadora — y aun no siendo aplicable al caso el citado artículo —, estaría desde luego, habida cuenta de la naturaleza jurídica de los Tratados internacionales, en congruencia con las finalidades — reforzadoras de nuestros argumentos anteriores — de coordinación que persigue el precepto, haciendo posible, en consecuencia, dicha pretensión el aprovechar el concurso autonómico en aras a enriquecer y — muy al contrario de lo que pudiera ser pensado por algunos — reforzar (gracias al mejor conocimiento de la *posición* y a la co-responsabilidad con los resultados que implica la coordinación derivada de dicho concurso) la actuación de la delegación negociadora.

<sup>121</sup> REMIRO BROTONS: «El territorio...», *cit.*, p. 150.

El Conselleiro de Cultura proseguiría diciendo:

E non teñan dúbida que convirá logralo. É tan forte a nosa comunidade lingüística cultural con Brasil e co Portugal fraterno, que un convenio coa «Galicia Gengor» semella ser obrigado para o desenvolvemento de comúns intereses espirituais e materiais, e viría a dar azos para o cumprimento doutras misións hispánicas da nosa Comunidade, acabades de escoita-lo señor Nogueira.

Suposto que este Parlamento acordase, na oportunidade do comenzo do trámite, que foran fructuosos os talanteos previos, que o Goberno central e os Gobernos estranxeiros desen camiño á iniciativa, e as Cortes a aprobasen, e se chegase logo á concertación do Tratado ou Convenio, de forma que fora satisfactorio para as partes, aínda quedaría por encher unha base que debe preverse como decisiva para a eficacia da convención; a dotación económica por parte dos signatarios.

Por iso é mester que se teña en conta a valoración dos servicios e dos intercambios que se establezan. Pois o concerto ten que abranguer canto o señor Nogueira enumera nas liñas xerais. Coido útil completalas e pormenorizalas brevemente: a dotación de postos de lectores de Lingua, Literatura, Cultura Galega en xeral, en Portugal e no Brasil, e de portugués en Galicia; o restablecemento do Intituto de Estudos que funcionou nos anos 30; os intercambios de profesorado para cursos de especialización de postgraduados; a presenza do libro nas bibliotecas, feiras e mostras; as pensións e becas de investigación; as edicións, coedicións e traducións; as exposicións de arqueoloxía, arte, historia e ciencias; os intercambios de compañías de teatro, e de agrupacións musicais e coreográficas, as coproduccións cinematográficas e de videos; as microfilmacións e catalogacións

gráficas de interés común; os intercambios escolares en albergues, campamentos, colocación familiar; as becas de creación artística de formación e de artes populares; os premios e certames; a tecnoloxía, as melloras agrarias, a meteoroloxía, a pesca.

Os Estados signatarios terán en conta tamén as desgraces para circulacións de bens culturais e as medidas comúns de defensa do Patrimonio e da Natureza.

Máis custo có convenio no Portugal continental, nas Azores e Madeira, terá o do Brasil que é da meirande importancia e que deberá tramitarse ó mesmo tempo.

Será mester pois, disporse a unha longa e teimosa negociación, e a prever por diante os créditos para sufragalas finalidades do Tratado, créditos moi superiores á totalidade do actual e cativo Presuposto da Consellería que teño a honra de rexer, mais sen dúbida remuneradores, por altos que sexan, para o futuro da nosa Cultura <sup>122</sup>.

Destacaremos de la última parte de la intervención de FILGUEIRA VALVERDE cuatro aspectos que creemos merecen algún tipo de comentario: en primer lugar, juzgamos muy acertada la calificación de Brasil como país perteneciente al grupo de países en relación con los cuales podría darse la utilización del art. 35.3 del Estatuto de Autonomía <sup>123</sup>; en segundo lugar, respecto de la referencia a la «aprobación» del Tratado por las Cortes Generales («... que o Goberno central e os Gobernos estranxeiros desen camiño à iniciativa, e as Cortes a aprobasen...»), si apunta a la

<sup>122</sup> *Diario de Sesións. Parlamento de Galicia*, n.º 28..., pp. 1557-1558.

<sup>123</sup> Posteriormente, en el mismo debate, el diputado NOGUEIRA ROMÁN apuntaría: «Quero recoller especialmente o referente ás relacións con Portugal e con Brasil — idea do profesor Filgueira Valverde —. Creo que podemos experimentar con este Tratado con Portugal, e logo, segundo os resultados, facer algo semellante con Brasil. Neste sentido, tamén para o Brasil ía destinado o artigo do Estatuto». *Id.*, p. 1562.

entrada en juego del art. 94.1 de la Constitución, diremos que de la práctica española relativa a convenios de este tipo resulta la no intervención de la autorización del legislativo — descartado que el convenio implique obligaciones financieras para la Hacienda Pública (art. 94.1.d)) o suponga modificación o derogación de alguna ley o exija medidas legislativas para su ejecución (art. 94.1.e))<sup>124</sup> —, siendo normalmente tramitados tales convenios por la vía del art. 94.2<sup>125</sup>; en tercer lugar, en relación con la referencia a la «dotación económica por parte dos signatarios»,

<sup>124</sup> Con respecto al supuesto del apartado d), el Consejo de Estado entendería que «será precisa autorización parlamentaria para todos aquellos Tratados o Convenios internacionales cuya ejecución exceda de las competencias normales de la Administración de la Hacienda Pública, por no poder ser atendida con las consignaciones presupuestarias ordinarias del organismo público al que se encargue la misma. Así, señaladamente, cuando, a tenor del artículo 64 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, sea necesario iniciar un expediente de concesión de crédito extraordinario o de suplemento de crédito para subvenir los gastos que directa o indirectamente sean necesarios para la ejecución del Convenio de que se trate o en los demás casos a que afecta el artículo 7.º de la mencionada Ley General Presupuestaria. Por el contrario, no será preciso solicitar autorización parlamentaria para la conclusión de Tratados o Convenios cuya ejecución financiera pueda atender la Administración de la Hacienda Pública o el Gobierno sin recabar la intervención de las Cortes Generales». Dictamen relativo a la firma del Acuerdo de cooperación en materia de radioastronomía suscrito por los Gobiernos de España y de la República francesa, en Granada, el 16 de mayo de 1980. *Consejo de Estado. Recopilación de Doctrina Legal*, 1981, Madrid, 1983, p. 516.

En la misma línea, cfr. el Dictamen sobre la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, *ibid.*, p. 531.

En lo que se refiere al supuesto del apartado e), Juste Ruiz ha podido con razón denunciar la excesiva amplitud de una fórmula que de hecho vendría a cubrir a la gran mayoría de los Tratados. JUSTE RUIZ: *op. cit.*, p. 179. Cfr. asimismo MANGAS MARTIN: *op. cit.*, p. 167.

<sup>125</sup> Lo cual no excluye en general, en orden a una racionalización de los criterios de calificación de los convenios bilaterales de cooperación, la conveniencia, apuntada por Sánchez Rodríguez, de «delimitar las razones que justifican someter a la simple información esta particular área de cooperación», la cultural, en contraste con la vía de la autorización en principio elegida respecto de otros tipos de convenios (de cooperación científica y técnica o de cooperación pesquera, p. e.) (SÁNCHEZ RODRIGUEZ: *El proceso de celebración...*, cit., p. 114).

precisaremos que esta expresión no debe llevar a engaño. Los créditos necesarios para la ejecución del Tratado, por lo que respecta a España, deberían en principio repartirse entre los presupuestos estatal y autonómico (ésta parece ser, por lo demás, la interpretación del orador, dado que él mismo alude al presupuesto de su Consellería); en cuarto lugar, destacaremos el amplio abanico de campos que podría abarcar el ámbito del Tratado, abanico, con todo, desplegado solamente a título enunciativo <sup>126</sup>.

Seguidamente, tomaría la palabra el diputado Piñeiro López, en representación del Grupo del Partido de los Socialistas de Galicia-P.S.O.E., el cual afirmó:

Señor Presidente, Señorías, o noso Grupo acolle positivamente a proposta do señor Deputado Nogueira do Grupo Mixto, tendente a que o Parlamento poña en marcha os mecanismos regulamentarios para intentar o Goberno de Madrid algunha forma de entendemento colaborador con Portugal.

Nós aceptámo-la iniciativa, aceptámo-la idea, independentemente das dificultades concretas que expuxo o Conselleiro de Cultura, das dificultades do proceso da súa realización. Pero aparécenos positiva por unha razón fundamental, é dicir, que os galegos ocupamos no marco peninsular unha situación orixinal, moi especial, moi singular.

---

<sup>126</sup> Sin duda, si hay conceptos de difícil definición, uno de ellos sería el de cultura. Recordemos cómo Merrill dedica al análisis de aquél nada menos que dos capítulos de su Manual (MERRILL, F. E.: *Introducción a la Sociología (Sociedad y Cultura)*, Madrid, 1967, pp. 123-163). La opinión sobre el contenido de la expresión «relaciones culturales» de la Proposición, por lo tanto, no es ajena al riesgo de una cierta discusión. En ese sentido, Pérez González afirmó que «la expresión “relaciones culturales” parece concebida en la proposición de una forma muy abierta y quizá desbordante» (PÉREZ GONZÁLEZ: *op. cit.*).

Nós, existencialmente, como colectividade, vivimos apoiados en dúas fraternidades: por unha banda, a nosa fraternidade histórica con España, en que participamos e formamos parte da mesma historia: pero, por outra banda, a nosa fraternidade lingüística, e polo tanto, cultural, co mundo lusitano. Estamos abertos a estas dúas dimensións, a estes dous horizontes. Iso imponnos un imperativo intrínseco de prestar atención, e de buscar colaboración con ese mundo cultural lusitano que, por razóns políticas e por razóns históricas, non sempre tivemos normalizadas.

De tódolos xeitos, esta iniciativa apóiase en dous motivos. É un feito que esa colaboración cultural con Portugal véñse producindo espontaneamente a través dos tempos. En distintas etapas da evolución cultural de Galicia existiu sempre unha relación íntima, ás veces intensa e sempre fecunda, entre dos dous mundos culturais, o galego e o luso <sup>127</sup>.

Despéúes de pasar revista a las relaciones mantenidas con Portugal por los revolucionarios de 1846, por la generación Nós, por el Seminario de Estudos Galegos y por la Real Academia Gallega (que celebró sesiones extraordinarias en Portugal), haciendo mención de que en los congresos culturales, de historia medieval y de etnografía celebrados en el norte de Portugal «existía sempre, especialmente invitada, unha delegación, ó marxe da delegación española», el orador, valorando todo ese pasado, proseguiría:

Quero dicir que a necesidade de intercomunicación cultural entre Galicia e Portugal foi sempre mutuamente sentida e que a través dos tempos tivo realidade. Polo tanto esa iniciativa apóiase nunha tradición moi real, que

---

<sup>127</sup> *Diario de Sesións. Parlamento de Galicia*, n.º 28..., pp. 1558-1559.

ten presenza na nosa propia cultura e que a tivo tamén na portuguesa. En consecuencia, este é un dos motivos que xustifican a iniciativa.

Outro motivo é unha necesidade na evolución do mundo. Nós non podemos renunciar á nosa proxección cultural, á nosa proxección espiritual en tódolos ámbitos ó noso alance. Naturalmente temos a man o ámbito hispano-falante, pero non podemos renunciar tamén á nosa proxección e á nosa presenza no mundo luso-falante <sup>128</sup>.

Hizo uso de la palabra a continuación el diputado Suárez-Vence Santiso, quien, en su condición de portavoz del Grupo de la Unión del Centro Democrático, se expresó del siguiente tenor:

A min gustoume moito, e tamén ó noso Grupo — a quen sempre represento cando me subo aquí —, escoitar falar da nosa condición de bilingües. Ramón Piñeiro falou da nosa condición de bilingües. Esta condición eu sempre a entendín — cando se me denostaba por outro lado — como algo que completa a condición galega, que a estende, nesedous longos brazos, dos cales, un vai cara o mundo lusitano e outro cara o mundo latino-americano — como nos dicían ós que estabamos alí —, que son dous instrumentos de cultura para servir, moitas veces, a unha mesma causa común, que é a da nosa Terra.

Tamén gustaríamos que esta iniciativa tivera eficacia. Entón, botamos de menos, desde o punto de vista técnico, que este Parlamento, ó mesmo tempo que aprobábase unánimemente esta iniciativa, non aprobábase tamén como unha especie de modelo deste tratado. E dicir: ¿qué é o que queremos nós nas nosas relacións culturais con Portugal?

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, pp. 1560-1561.

Marcar un pouco o camiño. Cando esta iniciativa chegue ó Goberno eu temo que, se de algunha maneira non a instrumentalizamos, se perda un pouco en Madrid. Sei que non hai trámite parlamentario para engadir algo pola vía dunha enmenda a esta proposición non de lei, pero eu non sei se será posible nos trámites de negociación decirlle un pouco ós que van a negociar este Tratado cales serían as inqueanzas básicas nas que se fomenta ese Tratado e os puntos máis importantes. Non sei se será posible, pero se o fose, ó noso Grupo completaríano-la alegría e o noso sentido positivo <sup>129</sup>.

No repetiremos aquí, en relación con la última parte de la intervención del diputado Suárez-Vence Santiso, que acabamos de recoger, lo ya dicho respecto de la conveniencia del concurso de inteligencias entre las administraciones implicadas — por lo que hace a España — a la hora de la negociación del Tratado.

Por su parte, la diputada Lovelle Alén, por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular, hizo uso de la palabra en los siguientes términos:

Eu sei que esta iniciativa é de inmediata necesidade, e débese concretar unha fórmula xurídica internacional na que dunha maneira clara sinalémo-las bases desta vinculación que, afectivamente, como xa dixo o señor Piñeiro, de forma espontánea vén xurdindo nos nosos diferentes — non tan diferentes — pobos. (...)

Tratados culturais entre España e Portugal xa houbo en máis ocasións. Recordo que últimamente firmouse un Tratado sendo Ministro de Cultura o señor Pío Cabanillas e que, precisamente, Verín e Chaves — cidade irmán de Verín desde o ano 1980 — dirixíronse ó señor Ministro

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 1560.

para que nesos Tratados se tiveran en conta os intereses dos pobos limítrofes.

É evidente que onde máis se necesita, onde máis se sinte esta necesidade de intercambio cultural é na «Galiza» — agora sí que utilicei a palabra portuguesa — e no norte de Portugal, onde todos chamámonos ás veces «trasmínotas», coma eles gustan de chamarnos.

Polo tanto, nós cremos que se de algunha forma no Regulamento se puidera aceptar ou engadir a esta resolución unhas frases simples, onde se dixera que este Parlamento elaboraría uns principios básicos para a celebración deste Tratado, posto que cremos que non cairíamos de ningunha forma na anticonstitucionalidade, entón quedaría moito máis completa.

Por iso, adheríndonos plenamente a esas motivacións, en aras da efectividade política, pediríamos que esta Cámara — con tódolos Grupos Políticos, que son a representación dos verdadeiros intereses do pobo galego —, escoitando esas comunidades veciñas portuguesas, elevase a esa Comisión que se vai a elaborar para lle presentar ás Cortes Xerais de España ese Tratado, unha fixación de bases que debería saír de aquí, desta Cámara <sup>130</sup>.

Dos aspectos merecen ser subrayados, a nuestro juicio, de la anterior intervención: en primer lugar, la petición de que en los Tratados culturales entre España y Portugal «se tiveran en conta os intereses dos pobos limítrofes» (evidentemente, tal postulado se haría aún más imprescindible si cabe en el Tratado objeto de la Proposición a debate); en segundo lugar — en la línea de Suárez Vence-Santiso —, la de que el Parlamento redactara «uns principios básicos para a celebración deste

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 1560-1561.

Tratado», idea reiterada cuando se pedía que se «elevase a esa Comisión que se vai a elaborar... unha fixación de bases que debería sair de aquí, desta Cámara». Será éste un aspecto que recibiría la aceptación del Parlamento, pasando, en consecuencia, a formar parte del texto de la Proposición.

Por segunda vez, hizo uso de la palabra Nogueira Román, quien dijo: «Respecto da proposta da señora Lovelle, digo que xa me ensinara o texto anteriormente, e aínda que non o concretou dunha forma estricta, acéptoa. Agora pásame un novo párrafo que diría: «O Parlamento elaborará uns principios básicos para a elaboración de ese Tratado que presentaría ó Estado» etc. Creo que é unha previsión apropiada para ir a negociar cunha base máis avanzada. Eu aceptaría este engadido, señor Presidente»<sup>131</sup>.

Finalmente, el Presidente del Parlamento Gallego, diputado Rosón Pérez, puso término al debate afirmando:

A Mesa, nunha interpretación un pouco xenerosa, dá por incorporada esa enmenda de adición, e posto que a acepta o autor, sométese a votación a proposición non de lei, con ese aditamento. ¿Votos a favor? (Pausa). ¿Votos en contra? (Pausa). ¿Abstencións? (Pausa).

Queda aprobada a proposición non de lei por unanimidade, co aditamento recén mencionado<sup>132</sup>.

La Proposición quedaría, por lo tanto, redactada como sigue:

O Parlamento de Galicia acorda solicitar do Goberno español a celebración dun Tratado establecendo relacións culturais entre Galicia e Portugal. Galicia estaría presente como tal, no seo da Comisión do Estado que leve adiante as pertinentes negociacións.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 1561.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 1562.

O Parlamento elaborará uns principios básicos para a celebración dese Tratado.

c) *Estado administrativo*

La Proposición, aprobada, como acabamos de ver, el 22 de febrero de 1983, y comunicada a través de la Consellería de la Presidencia, el 4 de marzo del mismo año, a la Presidencia de la Xunta, sería publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia el día 13 del mismo mes<sup>133</sup>. Añadiremos aquí que la Propuesta no fue objeto de envío a la Presidencia del Gobierno del Estado.

En relación con estos hechos, juzgamos conveniente formular algunas observaciones. La primera estriba en nuestra creencia de que la Proposición, más allá del cumplimiento de una norma de cortesía que juzgamos acertada, no debía — desde una perspectiva jurídica atenta a su buen fin — haber sido remitida al Presidente de la Xunta sino al Presidente del Gobierno estatal. Recordemos que el art. 35.3 habla de «solicitar do Goberno» refiriéndose, como se deduce del mismo artículo, al Gobierno estatal. Añadiremos que el Estatuto de Autonomía, cuando se refiere al Gobierno de Galicia, lo hace bajo la denominación de Xunta de Galicia: «A Xunta é o órgano colexiado de Goberno de Galicia» (art. 16, apdo. 1). Por lo demás, la propia Proposición aprobada dice en su texto: «O Parlamento de Galicia acorda solicitar do Goberno español...».

La Proposición, aun a falta de los «principios básicos» del futuro Tratado a cuya elaboración por el propio Parlamento autonómico alude, trasladada al ejecutivo estatal, hubiera supuesto la necesidad de la actuación de éste, actuación que sin duda estimularía el intercambio de información al que nos

<sup>133</sup> Boletín Oficial. Parlamento de Galicia, n.º 73, 11 de marzo de 1983.

hemos referido más arriba: parece obvio que en ese momento, de no haberlo sido antes, sería satisfecho por el Parlamento el compromiso adquirido de elaborar dichos principios. Avalan nuestra línea argumental los hechos de la propia publicación de la Proposición no de Ley en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia y del envío de dicha Proposición a la Presidencia de la Xunta sin esperar a la elaboración de los principios básicos.

En relación con la «actuación» del Gobierno estatal, consideramos oportuno traer o colación las siguientes afirmaciones de REMIRO referentes en general al derecho de iniciativa autonómico: «Ha de entenderse... que el derecho de instar la celebración de tratados — culturales o de otra especie — obliga al Gobierno, a menos que el derecho se vacíe de contenido, a formalizar la petición de iniciar negociaciones y a llevarlas a cabo, o en su caso, a motivar adecuadamente su negativa o imposibilidad»<sup>134</sup>.

Posteriormente, por acuerdo de la Mesa del Parlamento, adoptado en sesión celebrada el día 24 de enero de 1984, se admitiría a trámite la Interpelación formulada por el diputado Nogueira Román «sobre cumplimiento por parte do Goberno Galego das resolucións aprobadas pelo Parlamento en relación coas Proposicións non de Lei..., n.º 1530...»<sup>135</sup>, número éste que corresponde a la que nos ocupa. El debate sobre dicha interpelación se llevó a cabo el 10 de julio de 1984.

<sup>134</sup> REMIRO BROTONS: «El territorio...», cit., p. 150. El mismo autor defiende esta postura sobre la base de la necesidad de lograr el efecto útil de las previsiones estatutarias (REMIRO BROTONS: *La acción...*, cit., pág. 245).

Por su parte, GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRIGUEZ y ANDRÉS DE SANTAMARIA advierten que «la facultad del órgano autonómico se limita a una petición, sin que ello implique obligaciones ulteriores del poder central, que decidirá con plenitud de competencias constitucionales si se inicia o no esta primera fase de celebración de los tratados» (*Curso de Derecho Internacional*, Vol. I, Oviedo, 1983, p. 136). En parecidos términos se manifiesta SÁNCHEZ RODRIGUEZ: *El proceso...*, cit., p. 43.

<sup>135</sup> *Boletín Oficial. Parlamento de Galicia*, n.º 212, 30 de enero 1984, p. 4504.

En él, el interpelante manifestaría: «Outra proposición non de lei refírese ó establecemento dun Tratado de Relacións Culturais entre Galicia e Portugal. Relendo o acordo do Parlamento non hai unha atribución expresa à Xunta de Galicia, respecto de que tome a iniciativa da elaboración e negociación dese Tratado. Pero, eu creo que é de seu que a quen lle correspnde realmente elabora-lo Tratado e intentar negocialo a través do Estado Español é á Xunta de Galicia. Neste sentido preguntamos ó Goberno Galego en qué medida se levou a cabo esta encomenda <sup>136</sup>.

En relación con esta Interpelación, procede hacer alguna consideración. Así, señalaremos que, como en cierto modo reconocía implícitamente el interpelante en su intervención, la Xunta de Galicia carece de legitimación pasiva en el objeto de la interpelación. Ello, por lo demás, creemos que habrá quedado patente a lo largo de las anteriores observaciones. Con baste en estas premisas, estimamos que la Interpelación dirigida a la Xunta era jurídicamente irrelevante, debiendo haber sido advertido ello por la Mesa del Parlamento a la hora de «declara-la admisibilidade ou inadmisibilidade» de la misma (art. 30.5 del Reglamento del Parlamento de Galicia).

No obstante, admitida a trámite, como hemos visto, la Interpelación fue objeto de respuesta por la Xunta a través del Conselleiro de Educación, Vázquez Portomeñe, en el siguiente sentido:

A segunda é a proposición non de lei sobre o establecemento dun Tratado de Relacións Culturais de Galicia e Portugal. Sabe o señor Nogueira que, en aplicación do artigo 35 do Estatuto de Autonomía de Galicia, isto é

<sup>136</sup> *Diario de Sesións. Parlamento de Galicia*, n.º 81, 10 de xullo de 1984, p. 5007.

necesario que pase polas Cortes Xerais do Estado, aínda que a proposta naturalmente poida nacer de aquí, tanto do Goberno Galego como a través do Parlamento.

Pero, unha cousa é certa. Isto sería o trámite procesal. Realmente, creo que o que lle interesa ó señor Parlamentario interpelante, detrás da súa formulación, é que estas relacións existan na realidade viva mesma. Entón, eu tiña que lle dicir que recentemente celebrouse aquí, en Santiago, o segundo «Congreso do Instituto Galaico-Portugués», financiado en gran parte pola Xunta de Galicia. As conclusións van a ser publicadas tamén pola Xunta de Galicia. Isto implica unha verdadeira relación cultural co norte de Portugal e co noso país, entre o norte de Portugal e o noso País Galego.

En segundo lugar, hai breves días inauguráronse os «Encontros do camiño de Santiago», coa presenza aquí do señor Alcalde de Caminha, unha das cidades que van a ser beneficiarias do esforzo cultural de Galicia, no que é un verdadeiro intercambio cultural.

En terceiro lugar, en Tui celebrouse un Congreso dos Amigos dos Castelos, con presenza de sociedades portuguesas, ó que tiveron a honra de asistir. En consecuencia, tamén é outro principio de colaboración no eido cultural.

En cuarto lugar, resaltar varias visitas do señor Presidente da Xunta, mesmo a nivel de Universidades, varias presencias de Universidades portuguesas aquí en Santiago de Compostela, no que é un verdadeiro intercambio científico e cultural.

É dicir, o resultado que, sen dúbida, pretendía o señor Parlamentario, sen o formalismo procesal que implica a preexistencia dun Convenio, creo que está cumprido de sobra. Mesmo engadiría que esa mera presenza do Convenio, esa mera articulación escrita, ese acordo de

vontades que pretende o señor Parlamentario, probablemente non houberse puxado máis alás estas relacións íntimas que existen entre o norte de Portugal e Galicia por razóns naturais, e por outra serie de razóns de carácter histórico, que non é necesario resaltar <sup>137</sup>.

Al hilo de esta intervención, procede apuntar que la «previa autorización» de las Cortes Generales sólo sería precisa en los supuestos que indicamos anteriormente; entendemos asimismo que el «formalismo procesal» del que se habla en la intervención, lejos de un posible «encorsetamiento» de las relaciones, está llamado a estimularlas. El fin del Tratado estaría no tanto en la *continuidad* de unas relaciones que, por lo demás, se vino produciendo desde siempre al margen de los Estados, sino en la articulación de mecanismos que posibilitasen su normalización así como la *profundización* en algunos de los aspectos de aquéllas. De todos modos, nuestro reparo principal no va dirigido a este o aquel aspecto de la intervención sino más bien al contenido global de una intervención que, en consonancia con todo lo que venimos manteniendo, tenía que haberse ceñido a un rechazo de su condición de interpelada por la Xunta de Galicia por las razones que ya hemos expuesto. Observamos, por lo demás, que el Conselleiro no hace ninguna referencia a un hipotético envío de la Proposición al Gobierno estatal.

El diputado Nogueira Román, por su parte, hizo uso de su derecho de réplica en los siguientes términos:

Referente a Portugal, en xeral, os contactos que existen parécenme moi ben. Creo que hai que prepara-lo ambiente para que haxa realmente unha relación entre Galicia e Portugal. Coido que, no fondo, aínda que hai que te-la prudencia necesaria para cambiar mentalidades, mesmo en

<sup>137</sup> *Ibid.*, pp. 5008-5009.

Portugal, os contactos que nós pretendemos son de Galicia con Portugal. Debemos desbota-la idea de que os contactos internacionais non poden ser máis ca de Estado. Unha nación como a nosa, por moito que non teña unha independencia política, pode ter contactos culturais, ou de calquera outro tipo, con quen lle pete. Evidentemente, o que non pode é exercer unha soberanía que non ten, pero, ¿por que Galicia non vai ter contactos con Portugal?, con Portugal ou con quen sexa. Se as relacións da Xunta van neste sentido, paréceme moi ben.

En todo caso, o Tratado de relacións culturais con Portugal cremos que é necesario, e que se debe intentar. Creemos que a responsabilidade da iniciativa lle corresponde à Xunta. Ademais, isto abriría o camiño para outro tipo de contactos internacionais, que o noso país lle compren.

Tomo nota, en todo caso, de que a pesar dos contactos establecidos este mandato non se levou a cabo, e creo que lle correspondería facelo ó Goberno, aínda que na Proposición de Lei se propón dunha forma un pouco ambigua <sup>138</sup>.

Por todo lo que llevamos dicho, fácilmente se adivinará nuestra posición sobre esta intervención de Nogueira Román. Explicados, estimamos, suficientemente, nuestros parámetros, resultará obvia nuestra disconformidad con el contenido del último párrafo de dicha intervención. Ello nos dispensará de retomar aquí argumentos anteriores sobre la *relación* Proposición-Xunta de Galicia.

<sup>138</sup> *Ibid.*, 5010-5011.

## 2. *Perspectivas que abriría el futuro Tratado de relaciones culturales*

Decíamos antes que nuestra preocupación estaría dirigida al examen de las posibilidades de institucionalización de la cooperación cultural galaico-portuguesa que abre el Estatuto de Autonomía de Galicia, y ello teniendo muy particularmente en cuenta las primeras iniciativas dadas en esa dirección, las cuales, como hemos tenido oportunidad de comprobar, se encuentran en un *dique seco* del que es necesario sacarlas a fin de ponerlas convenientemente a flote.

Con esta finalidad, hemos procedido al estudio de la presentación, contenido y aprobación (a la par que de puntos conexos) de la Proposición no de Ley habida en tal sentido. Nos hemos detenido en la última parte de nuestro trabajo en lo que hemos dado en llamar el *estado administrativo* de la Proposición. Fruto de este análisis es la comprobación de los equívocos acontecidos en relación con el *iter* procesal de aquélla, los cuales es preciso subsanar cuanto antes a fin de lograr *salvar* la Proposición y dar felizmente término al estado de buena esperanza que ella vino a representar.

Ello es posible — y obligado — todavía. El alumbramiento de ese Tratado supondría, en algún modo, la suturación de un corte, cuando menos, culturalmente ilógico, que deparó la historia para gallegos y portugueses. No se trataría de *reinventar* una lógica histórica ignorando una vetusta realidad política como es la representada por España. Se trataría sólo de normalizar e impulsar — mediante una adecuada racionalización — un ancestral entramado de intercambios entre los pueblos hermanos, y ello en el contexto que otorga el nuevo marco de construcción de la unidad europea, unidad en la que, en mayor o menor medida y con tal o cual modelo, es previsible que lleguemos a encontrarnos todos.

Siempre con la mirada puesta en ese objetivo de integración, apuntamos la necesidad de incorporar a esa tarea europea — como algo indeclinablemente inherente a ella — las vitalidades de todos sus pueblos de una forma *real* — y, por ende, pluridimensional —, ajena a meros planteamientos lineales. En esta contextura, la solución de problemas pendientes como la institucionalización de las relaciones galaico-portuguesas se beneficiaría de un *estado psicológico* superador de posibles y, en cierto modo, comprensibles prejuicios y atento, por lo tanto, en términos estructurales más a un análisis circulatorio-sociológico que a una concepción anatómico-arquitectónica del problema del tenor que nos ocupa <sup>139</sup>.

Creemos, pues, que resultará provechoso encauzar todas las inquietudes incorporadas en la Proposición <sup>140</sup>. Para ello,

---

<sup>139</sup> Destacamos aquí, con Romus, el papel que las Comunidades europeas, con la ruptura de las fronteras económicas, pueden desempeñar facilitando la reconstitución de las verdaderas regiones naturales cortadas desde siglos, sino desde siempre, por fronteras políticas. Cfr. ROMUS, P.: *Expansion économique régionale et Communauté européenne*, Leyden, 1958, p. 337.

Sobre las repercusiones para las relaciones galaico-portuguesas del ingreso de España y Portugal en las Comunidades Europeas, a título informativo, puede consultarse la serie de entrevistas realizadas por J. L. GÓMEZ: «Galicia ante Europa», *La Voz de Galicia*, 30 de marzo-6 de mayo de 1985; asimismo VARA, A.: «La CEE, un empujón a los negocios Galaico-Portugueses», *La Voz de Galicia*, 30-V-1985.

<sup>140</sup> Las semejanzas galaico-portuguesas que, como advierte VILLARES PAZ, al menos durante la época contemporánea, nunca tuvieron importancia sustantiva en las relaciones diplomáticas Lisboa-Madrid (VILLARES PAZ: *op. cit.*, p. 309), deberán, pues, a nuestro juicio ser contempladas en el futuro como algo enriquecedor para el mutuo entendimiento y la plena colaboración en el marco de las relaciones hispano-lusas.

La falta de incidencias en la esfera citada de las semejanzas galaico-portuguesas, puede comprobarse, entre otros, por el método de exclusión, en LÓPEZ CORDÓN, M. V.: *El pensamiento político internacional del federalismo español, 1868-1874*, Barcelona, 1975; VÁZQUEZ-CUESTA, P.: *A Espanha ante o Ultimatum*, Lisboa, 1975; TORRE GÓMEZ, H. de la: *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal, 1910-1919*, Madrid, 1983; ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: «Las relaciones hispano-portuguesas en el contexto europeo (1945-1978)», Encuentro

como reflexión sintética de cuanto venimos sosteniendo, estimamos que resulta manifiesta la necesidad de reconducir su *iter* al momento de la aprobación por el Parlamento Gallego, y, en consecuencia, proceder a la remisión de aquélla por el Presidente del Parlamento al Presidente del Gobierno del Estado. Sólo así sería posible reencauzar el buen fin de una Proposición — para el logro de cuyos objetivos hacemos votos y hemos intentado colaborar desde estas líneas en la medida de las posibilidades que otorga un escrito académico — que tendría que ir venciendo paso a paso las dificultades a que se ve sometida desde el mismo momento de su nacimiento <sup>141</sup>.

El Tratado de relaciones culturales, en fin, debería, con con base o no en los principios que en su caso elaborara el Parlamento autonómico, incluir previsiones que propiciasen el desarrollo, *inter alia*, de acciones concertadas entre Galicia y la región norte de Portugal — supuesta la especial intensidad que en el marco histórico de las relaciones luso-galaicas ha tenido la comunicación socio-cultural con dicha región —, lo cual vendría a situar una parte no despreciable de la aplicación práctica del Tratado en el terreno de la cooperación transfronteriza interregional <sup>142</sup>, que, en la medida en que, como dice

---

hispano-portugués. Coloquio de Historia: «Relaciones peninsulares en la época contemporánea», Oeiras 22-23 de 1983, policopiado; TORRE GÓMEZ: «Relaciones peninsulares 1910-1936», *ibid.*

<sup>141</sup> No quisiéramos terminar esta exposición sin apuntar la conveniencia de que la autenticación del texto del futuro Tratado sea hecha también en gallego. Recordemos con REMIRO BROTONS que «no cabe destacar *a priori* la posibilidad de que, además, un tratado se autentique en alguna de «las demás lenguas españolas» (art. 3.2 (de la Constitución)) atendiendo a las circunstancias: piénsese, *ad. ex.*, en esos tratados culturales cuya negociación y conclusión pueden instar las Comunidades vasca y catalana (Estatuto vasco, art. 6.5, Estatuto catalán, art. 27.4)» (REMIRO BROTONS: *Lecciones...*, cit., p. 118), lo cual sería de indudable aplicación también al Estatuto de Autonomía de Galicia, que sería aprobado con posterioridad a la publicación del texto que recogemos.

<sup>142</sup> No por azar un Estatuto de Autonomía como el de Aragón recoge, en cuanto al derecho de iniciativa, la posibilidad de la Comunidad Autónoma

el art. 2 del Convenio-marco europeo de 21 de marzo de 1980 sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, tiende a reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad entre dichas colectividades o autoridades, estará a la vez sirviendo de útil instrumento de acción de los Estados en el contexto más amplio de las relaciones internacionales de vecindad <sup>143</sup>.

Todo ello sin perder de vista que la propia naturaleza de las relaciones a cuya institucionalización se apunta desde la Proposición a través de la vía convencional, da de entrada, en el supuesto de Galicia frente a Portugal, un cariz especial a la cooperación transfronteriza, en la medida en que los inveterados vínculos culturales entre los dos pueblos, apoyados en el dato básico de una lengua común, hacen trascender dicha cooperación, mediante una visión expansiva de lo transfronterizo, al terreno global, comprensivo, de unas genuinas *relaciones galaico-portuguesas*.

Por lo demás, en ese futuro Tratado cuya celebración propugna la Proposición no de Ley aquí analizada deberían

---

de «solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados internacionales en materia de interés para Aragón y, en especial, los derivados de su situación geográfica como región fronteriza» (art. 40.1); aspecto éste que en principio cabe entender implícito en la cláusula del art. 35.3 del Estatuto gallego, sin perjuicio de un desarrollo preter-estatutario del mismo.

<sup>143</sup> Cabría preguntarse — como ha hecho Albiol Biosca — si la cooperación transfronteriza puede realizarse sólo en zonas limítrofes a una misma frontera o si puede también trascender dichas zonas, habida cuenta, como subraya la autora, de que determinados campos como, por ejemplo, la cultura, la investigación científica o ciertos servicios informatizados, no se corresponden con una visión localista. Cfr. ALBIOL BIOSCA, G. DE: «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 10, N.º 2, mayo-agosto 1983, p. 457.

Una posible respuesta afirmativa en tal sentido sería susceptible de reconducir, no ya sólo una parte no despreciable, como acabamos de señalar, sino una gran parte de la aplicación práctica del Tratado al que nos venimos refiriendo al ámbito de la cooperación transfronteriza *lato sensu*.

incluirse previsiones orientadas a una institucionalización de las relaciones de cooperación cultural sobre la base de las pautas propuestas en los epígrafes II y III de esta Ponencia, como, en concreto, la posibilidad de participación de representantes de Galicia y la región norte de Portugal en las instancias intergubernamentales que puedan actuar en la esfera de la cooperación cultural, la creación de una Comisión regional, de un Comité cultural galaico-miñoto (que quedaría vinculado o no al Grupo o Comunidad de trabajo que pudiera establecerse por entente entre las dos colectividades), etc.

## VII. — Recapitulación y conclusiones.

Se ha pretendido a lo largo de estas páginas hacer un análisis de las posibilidades de cooperación transfronteriza entre Estados vecinos — en concreto, entre España y Portugal — con participación autonómica, esto es, con participación de las colectividades o autoridades territoriales (regionales o locales) a las que alude el Convenio-marco europeo de 21 de mayo de 1980. Para ello se ha elegido como test el supuesto de las relaciones de cooperación, sobre todo cultural, hispano-portuguesa, y, específicamente, las perspectivas que abriría el Tratado por el que se estableciesen relaciones culturales entre Galicia y Portugal, cuya celebración vino a solicitarse a través de la Proposición no de ley presentada al efecto en el Parlamento de Galicia a finales de 1982.

Desde un plano general, y ante todo, se han encarecido, con una visión prospectiva, los nuevos aspectos de las relaciones de cooperación transfronteriza, por referencia, sobre todo, a la idea globalizadora de administración del territorio entendida *lato sensu*, en función del desarrollo equilibrado y armónico de las distintas colectividades. Destacando al respecto las tendencias

que cunden hoy en diversos Estados y en ciertos círculos institucionales europeos, sobre todo el Consejo de Europa (a través de resoluciones varias de la Asamblea Parlamentaria y de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, del propio Convenio-marco citado, etc.), orientadas a una efectiva participación directa de las colectividades territoriales — apoyada en una autonomía sólida — en la gestión de la cooperación transfronteriza.

Se ha intentado, además, identificar, por un lado — y con base sobre todo en la práctica europea —, los cauces de concertación permanente propiciados por distintos acuerdos interestatales de cooperación transfronteriza, y, por otro lado, las iniciativas orientadas a la institucionalización progresiva de la cooperación transfronteriza interregional (Comités regionales, grupos de concertación y asociaciones de diversa índole, Comunidades y Grupos de trabajo interregionales, etc.); haciendo, finalmente, un análisis de conjunto y en perspectiva histórica de las modalidades de cooperación transfronteriza previstas en los distintos Convenios de cooperación hispano-portugueses suscritos hasta hoy, para apuntar, en fin, las posibles pautas y técnicas de cooperación a seguir en el futuro, que habrán de cobrar un sentido dinámico y prospectivo al extenderse conjugadamente a cuestiones como la administración del territorio, el desarrollo económico, el medio ambiente y la política cultural, entre otras.

En una parte centrada ya en la cuestión de la deseable institucionalización de las relaciones culturales hispano-portuguesas con particular referencia a la cooperación luso-galaica, se han analizado en general las posibilidades que el vigente orden constitucional español ofrece para una real participación de las Comunidades Autónomas en la conducción de la acción exterior del Estado — sobre todo en los planos de la iniciativa para incitar la actividad convencional de los poderes centrales, el concurso en el proceso de celebración de acuerdos internacionales y la

ejecución de éstos en sede autonómica —. Todo ello con vistas a procurar una adecuada institucionalización de las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-portuguesas en el plano cultural y con participación regional y, en concreto, la futura celebración de un Tratado de relaciones culturales perseguida mediante la ya citada Proposición no de ley. Ello propiciaría, en definitiva, un mejor entendimiento entre los dos países suscitado desde un plano de colaboración interregional en una materia como la cultural que, constituyendo de por sí un valor importante, tiene además el sentido de un acicate o estímulo para la cooperación en otras áreas.

Teniendo en cuenta, pues, todas las consideraciones hechas a lo largo de este trabajo, en general respecto de las pautas y técnicas que deben presidir en visión prospectiva las relaciones de cooperación transfronteriza, y en particular respecto de las vías posibles de institucionalización de la cooperación cultural hispano-portuguesa con incidencia en las relaciones luso-galaicas, los autores proponen las siguientes.

## CONCLUSIONES

1. Una nueva concepción de la cooperación transfronteriza en el contexto de las relaciones internacionales de cooperación, debe atender al desarrollo integral de las distintas colectividades a través de una política global de administración del territorio, con especial consideración de la realidad de las regiones fronterizas, de acuerdo con las líneas inducidas por instituciones como el Consejo de Europa y la O.C.D.E., adquiriendo al respecto un valor especial la cooperación cultural transfronteriza.
2. En función del referido objetivo de desarrollo integral, procede instaurar, entre otras, técnicas de concertación y de

coordinación entre los Estados vecinos a la hora de elaborar los correspondientes planes de administración afectantes a las regiones fronterizas, con vistas a conseguir la armonización de las respectivas políticas e, incluso, la adopción de planes comunes suprafronterizos.

3. Debería propiciarse, de acuerdo con las actuales tendencias que se perfilan en distintas sociedades estatales y en ciertos foros institucionales europeos, una participación directa de las colectividades territoriales (regionales y locales) en las relaciones de cooperación transfronteriza, a cuyo efecto resulta indispensable la posesión por dichas colectividades de un grado apreciable de autonomía; pareciendo en tal sentido positivos los procesos de regionalización emprendidos en los países vecinos.

4. Junto a los distintos desarrollos que en los ordenamientos internos deben darse en orden a una adecuada participación de las colectividades territoriales en la acción exterior del Estado, el Convenio-marco europeo de 21 de mayo de 1980 sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales — al que deberían incorporarse España y Portugal — posibilita la creación de instrumentos jurídicos (acuerdos, contratos, etc.) útiles para la cooperación entre dichas colectividades.

5. La cooperación transfronteriza requiere una progresiva institucionalización mediante la creación de estructuras de concertación permanente entre los Estados vecinos como las Comisiones mixtas intergubernamentales. Por otra parte, una adecuada atención a los intereses de las colectividades territoriales fronterizas exige la instauración de Comisiones regionales, así como de ciertas entidades como grupos de concertación, asociaciones, etc., propiciadas por el citado Convenio-marco europeo.

6. Un desarrollo efectivo de las potencialidades que encierran las técnicas de cooperación a las que hace referencia la

Conclusión anterior, debería instigarse desde la actuación de Comunidades o grupos de trabajo como los ya existentes en ciertos ámbitos geográficos europeos (Arco Alpino, Regiones pirenaicas), en los que pueden jugar un papel apreciable organismos oficiales como las cámaras de comercio y otras sociedades comerciales e industriales.

7. Del análisis del acervo convencional de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa, se deduce que, a pesar de la debilidad de las relaciones generales de cooperación entre los dos países, el volumen de sus relaciones de cooperación transfronteriza no deja de ser apreciable, según resulta de los diversos convenios que han venido suscribiéndose en ámbitos como la cooperación aduanera, el status de los trabajadores fronterizos, las vías de comunicación, la asistencia mutua en distintos campos y el uso y aprovechamiento de los ríos fronterizos; de cuyos convenios ha derivado la creación de múltiples órganos de concertación permanente.

8. Pese a lo expuesto en la Conclusión anterior, las relaciones de cooperación transfronteriza entre España y Portugal necesitan, en el marco de ese renovado espíritu de buena vecindad consagrado en el Tratado de amistad y cooperación de 22 de noviembre de 1977, sobrepasar la visión clásica o tradicional desde la que han venido concibiéndose hasta hoy, para abordar con una dimensión más dinámica el nuevo elenco de cuestiones que suscita en la actualidad la idea de la frontera-cooperación (así, y en una acción conjugada, problemas de administración del territorio, desarrollo económico, protección del medio ambiente, política cultural, etc.).

9. De cara a una mayor eficacia de la concertación permanente entre España y Portugal, resalta la necesidad de procurar no sólo una adecuada participación de los representantes regionales y locales en órganos intergubernamentales como la Comisión Internacional de Límites, sino también la facili-

tación de la creación de Comisiones regionales, sin perjuicio, por lo demás, de fomentar la aparición de un Grupo o Comunidad de trabajo galaico-miñoto del tipo de los mencionados en la Conclusión 6.

10. En el terreno específico de la cooperación transfronteriza en materia cultural, y más allá de las actividades de cooperación cultural que puedan desarrollarse entre las diversas instituciones (públicas o privadas) portuguesas y gallegas, urge dar cauce a las iniciativas políticas tendentes a lograr la institucionalización de las relaciones de cooperación transfronteriza en este terreno — entre otros —, sobre todo asegurando el buen fin de la Proposición no de ley sobre la celebración de un Tratado de relaciones culturales entre Galicia y Portugal, presentada en el Parlamento de Galicia el 15 de noviembre de 1982 y aprobada por éste el 22 de febrero de 1983.

11. La Proposición no de ley a la que hace referencia la Conclusión anterior, cuyo presupuesto jurídico lo constituye el derecho de iniciativa (en el sentido concreto de poder de instigación de la actividad convencional del Estado) reconocido a la Comunidad Autónoma gallega en el artículo 35.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia, debería, saliendo del atolladero procesal en el que al presente se encuentra — debido a su incorrecto envío, en su día, a la Xunta de Galicia —, ser reconducida en su *iter* procesal al instante de su aprobación por el Parlamento de Galicia, procediéndose a su remisión por el Presidente de éste al Gobierno del Estado.

12. La celebración del Tratado hispano-portugués de relaciones culturales propugnada en la citada Proposición no de ley — así como de cualquier otro cuya conclusión responda a la iniciativa de las instituciones autonómicas — es una vía señalada de contribución al desarrollo de las relaciones de vecindad y, en concreto, de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal.

13. Deberían arbitrarse cauces apropiados de participación de las instituciones autonómicas — de Galicia, en el supuesto — en la celebración de los correspondientes convenios de cooperación y, específicamente, del Tratado de relaciones culturales recabado por la Proposición no de ley de referencia (propiciando, p. e., la presencia de representantes gallegos en la delegación estatal negociadora), así como en su ejecución o aplicación *in foro domestico*.

14. Habida cuenta de que el futuro Tratado de relaciones culturales perseguido a través de la referida Proposición no de ley debería incluir previsiones que propiciasen el desarrollo, *inter alia*, de acciones concertadas entre Galicia y la región norte de Portugal (supuesta la especial intensidad que en el cuadro histórico de las relaciones luso-galaicas ha tenido la comunicación cultural con dicha región), ambas colectividades territoriales deberían, en un plano de cooperación transfronteriza interregional, poder servirse de los medios de institucionalización de las relaciones de cooperación que pudieran establecerse en el Tratado.

15. Entre esos medios de institucionalización, el Tratado debería prever, aparte de la posibilidad de participación de representantes de Galicia y la región norte de Portugal en las instancias intergubernamentales que puedan actuar en la esfera de la cooperación cultural, la creación de una Comisión regional, así como de un Comité cultural galaico-miñoto, vinculado o no al Grupo o Comunidad de trabajo al que hace referencia la Conclusión 9.

Composto e impresso na Gráfica de Coimbra

Abril de 1987 — 100 exemplares

Depósito legal n.º 2896/83