

# EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE GALICIA COMO ELEMENTO DE INSTITUCIONALIZACION DE LAS RELACIONES CULTURALES GALAICO-PORTUGUESAS

por Manuel PEREZ GONZALEZ  
Catedrático de Derecho Internacional  
de la Universidad de Santiago de Compostela

Antonio MARTINEZ PUÑAL  
Profesor Colaborador de Derecho Internacional de la  
Universidad de Santiago de Compostela

*SUMARIO:* I. Introducción.—II. Bases constitucionales y estatutarias.—III. Proposición no de ley de un tratado de relaciones culturales entre Galicia y Portugal: 1. Presentación.—2. Contenido: a) Fundamentos. b) Petitem.—3. Debate y aprobación.—IV. Estado administrativo de la proposición.—V. Reflexiones finales.

## I. INTRODUCCION

Es nuestra intención, a través de esta Comunicación, presentar un avance sobre el estado de la institucionalización de las relaciones culturales galaico-portuguesas en lo que corresponde a las actuaciones iniciadas al respecto al amparo del Estatuto de Autonomía de Galicia. No pretendemos, pues, entrar a analizar aquí las actividades de cooperación cultural que desde un plano material han venido desarrollándose —con mayor o menor intensidad— entre las más variadas instituciones públicas y privadas portuguesas y gallegas. Sería ésta una labor que cualquier observador atento a dicha realidad juzgará con nosotros como excesiva —para nuestro cometido de comunicantes en estas Jornadas— por el hecho de su continuidad —con una frecuencia aumentada sin duda en la última década— cualquiera que sea el régimen existente en España y en Portugal.

No nos detendremos tampoco en el estudio de las perspectivas que encierran otras iniciativas aprobadas por el Parlamento de Galicia (1), diversos hechos como las sucesivas reuniones de trabajo habidas entre la Xunta de Galicia y la Comisión Coordinadora de la Región Norte de Portugal así como entre los Gobernadores Civiles de los distritos portugueses y provincias gallegas limítrofes o igualmente entre Ayuntamientos y Cámaras Municipales, etc. No será éste tampoco el momento para considerar las posibilidades que abren *desiderata* enunciados en diversos foros en pro de la firma y ratificación por España y Portugal del Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales y de la celebración e institucionalización de una Conferencia de Regiones Miñotas auspiciadas por el Consejo de Euro-

(1) Cfr. al respecto, p. e., la Proposición no de ley en relación con el establecimiento de un transporte aéreo entre Galicia y Portugal, a iniciativa del diputado de Esquerda Galega Nogueira Román. *Boletín Oficial. Parlamento de Galicia*, N.º 105, 28 de mayo de 1983, pp. 2.069-2.070, y N.º 159, 3 de octubre de 1983, pp. 3.294-3.295.

pa y, en concreto, por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa (2).

Son éstas que acabamos de citar perspectivas conexas de un mismo plano cultural sectorializado que esperamos poder atender, así fuera parcialmente, en otro momento. Hoy, repetimos, dedicaremos nuestra atención al examen de las posibilidades de institucionalización en sede de cooperación cultural galaico-portuguesa que comporta el Estatuto de Autonomía de Galicia, posibilidades que —adelantamos ya— se encuentran en este momento en un atolladero procedimental a cuya salida pretendemos contribuir con estas líneas, surcadas por una vocación de servicio a una realidad como la que nos ocupa, sentida tanto en Galicia como en Portugal (3).

(2) *Xornadas Técnicas Galicia-C.E.E. —Conclusións—*, Xunta-Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, Maio, 1984, p. 84.

(3) Entendemos, con ello, contribuir también a una mejora de las relaciones culturales hispano-lusas. En este sentido, por M. Rodrigues Lapa se ha afirmado: «O problema das relacións culturais entre Portugal e España não é tão fácil como se imagina: é que tem forcosamente a condicióná-lo a resolución de um outro problema: o da reintegração cultural e lingüística galego-portuguesa». F. Belar: «Relações culturais. Espanha: a vinzinha do lado», *Expresso*, 9 Julho 1983, pp. 31-R - 33-R.

Para una mayor comprensión de la afinidad cultural existente entre Galicia y Portugal y, en consecuencia, de la conveniencia mutua de unas estrechas relaciones entre ambos pueblos, pueden verse entre otros: B. Vicetto: *Historia de Galicia*, Tomo V, Ferrol, 1872, en su epígrafe «La Galicia lucense debió seguir la suerte de la bracarense, que era el triunfo de la nobleza sueva emancipándose de la goda», pp. 134-137; V. Risco: «Nuno Gonçalves i-a Pintura galego-portuguesa do quatrocento», *A Nosa Terra, Idearium da Irmandade da Fala na Galiza e nas colonias galegas d'América e Portugal*, núm. 103, 25 Outono 1919, pp. 8-9 (sigue en núm. 105, 15 Santos 1919, pp. 7-8); A. Villar Ponte: «Portugal e Galiza», *id.*, núm. 128, 25 setiembre 1920, p. 3; A. Ben-Rosh: «Galiza, nosa irmá», *ibid.*, pp. 2-3; Cervaens y J. Rodríguez: «Os primeiros Xogos Frorais luso-galaicos», *id.*, núms. 131-132, 5 Nadal 1920, pp. 1-2; A.P. Guisado: «Galicia e Portugal», *id.*, núm. 140, 15 mayo 1921, p. 7; «Portugal e Galiza no bon camiño», *id.*, núm. 147, 15 setiembre 1921, pp. 1-5; Teixeira de Pascoas: «Portugal e Galiza», *id.*, núm. 150, 31 Outono 1921, p. 3; J. de Lemos: «Minho-Galiza», *id.*, núm. 254, 1 Novembro 1928, pp. 2-6; «Teixeira de Pascoas e "Nos"», *Nos, Boletín Mensual de Cultura Galega*, núm. 1, 30 Outono 1920, p. 18; «Portugal e Galiza», *id.*, núm. 1, 30 Novembro 1930, p. 8; «A embaixada espiritual de Leonardo Coimbra», *id.*, núm. 7, 25 Outubro 1921, pp. 3-5; A. de Mattos: «Notulas nobiliarquicas luso-galaicas», *id.*, núm. 98, 15 Febreiro 1932, pp. 32-33; J. Cortesão: «As origens marítimas de Portugal nas suas relações com a historia de Galiza» (Resumen conferencia), *id.*, núm. 101, 15 Maio 1932, pp. 90-91; Rodrigues Lapa: «Castelao e a Galiza», *id.*, núm. 105, 15 Setembro 1932, pp. 164-165; Risco: *Teoría do nacionalismo galego*, Ourense, 1920, reproducido en Risco: *Teoría nacionalista, Obra completa*, 1, edición de F.J. Bobillo, Madrid, 1980, pp. 60-61 y 73-74; A. Sardinha: «Nacionalismo galego e lirismo portugués», *Da hera nas colunas*, Coimbra, 1928, pp. 49-65; E. Luis André: «Galicia mayor, Galicia plena», *Galleguismo —Lucha por la personalidad y la cultura—*, Madrid, 1931, pp. 309-317; D. Castelao: *Sempre en Galiza*, Buenos Aires, 1944, 4.<sup>a</sup> edición de 1977, pp. 214-215, 225-227, 282, 307-309, 320-321, 333-367, 438, 448-445, 464, 467 y 470; J. de Castro Osorio: «A Galiza abandonou o seu destino e vida nacionais (Uma reflexão histórica)», *Atlântico, Revista Luso-Brasileira*, núm. 5, 30-12-1947, pp. 8-14; G. Cordeiro Ramos: *Intercambio cultural luso-galaico*, Lisboa, 1950; E. González López: *Cultura y decadencia del Reino de Galicia (Galicia y Portugal)*, Buenos Aires, 1957; A.J. Dias y E. Veiga de Oliveira: «A cultura castreja e a sua herança social na área galaico-portuguesa», *Associação Portuguesa para o progresso das Ciências, XXVI Congresso Luso-Espanhol reunido na cidade de Braga de 22 a 26 de junho de 1962*, Tomo II, Porto, 1962, pp. 375-390; A. Meijide Pardo: «Apuntes sobre relaciones galaico-portuguesas durante la guerra de la independencia», *id.*, T. III, pp. 16-32; Sousa Varela y A.L. de Seixas: «Um tratado de aliança entre minhotos e galegos em 1809», *ibid.*, pp. 67-75; F. de Castro Pires de Lima: «O romanceiro galego-portugués», *Real Academia Gallega, Primera y Segunda Asambleas Lusitano-Gallega (Actas y Comunicaciones)*, Madrid, 1967, pp. 41-48; A.C. Pires de Lima: «Cultura galego-portuguesa», *id.*, pp. 83-91; F.L. Cuevillas: «Historia común de Galicia e do Miño», *id.*, pp. 97-99; J. Crespo: «Teixeira de Pascoas e a fraternidade luso-galaica», *id.*, pp. 101-108; *id.*: «As festas e romarias no intercambio galaico-minhoto», *id.*, pp. 109-115; J.L. Bugallal y Marchesi: «Relaciones culturales entre Galicia y Portugal», *id.*, pp. 118-119; J.F. Filgueira Valverde: «Alma minha gentil que te partiste», *id.*, pp. 127-132; A. Lopes de Oliveira: «Amizade e intercambio cultural entre a Galiza e Portugal», *id.*, pp. 133-136; J. Ribeiro Alves Junior: «Afinidades políticas de Portugal com a Espanha e a influencia galega na literatura portuguesa», *id.*, pp. 153-158; F. Vales Villamarin: «Portugal visto por Faraldo», *id.*, pp. 159-166; Crespo: «Festejos populares galaico-minhotos», *id.*, pp. 187-191; L. Carré: «Os alfaiates ou xastres na vida ou no folclore da Galiza e Portugal», *id.*, pp. 193-202; H. Chao Espina: «Da Galiza e Portugal», *id.*, pp. 263-272; L. Chaves: «Paralelismo e familiaridade entre os romanceiros portugués e galego», *id.*, pp. 287-296; R. Piñeiro: «Galicia nos estudos luso-brasileiros», Comunicación lida na sesión galega do VI Coloquio Internacional de Estudos Brasileiros que se celebró en Setembro de 1966, nas Universidades de Harvard e Columbia, *Grial*, núm. 18, Outubro, Novembro, Decembre 1967, pp. 457-459; Meijide Pardo: «Aspectos del comercio gallego de exportación a Portugal en el siglo XVIII», *Metodología de la Historia Moderna, Actas de las I Jornadas de Metodología aplicada de las Ciencias Históricas*, Santiago de Compostela, 1973, pp. 803-823 (también como opúsculo en La Coruña, Imprenta Moret, 1974); B. Cores Trasmonte: *Sociología Política de Galicia —Orígenes y desarrollo (1846-1936)—*, La Coruña, 1976, pp. 78-81; D.X. Cabana: «O "Lusitanismo": enfermidade infantil do nacionalismo», *A Nosa Terra*, núm. 22, 23-29 Xunio 1978, p. 12; X.M. Monterroso Devesa: «Do "Lusitanismo" e outras supostas ameazas», *id.*,

En todo caso, no dudamos de que la cooperación cultural constituye un importante valor por sí misma y por lo que de estímulo supone un tan amplio concepto para la cooperación en otras áreas. Nos interesa subrayar aquí nuestro deseo de colaborar, pues, en el nacimiento de un instrumento de cooperación cultural al que por el ámbito geográfico concreto en el que primordialmente (Galicia y Norte de Portugal) está llamado a desarrollar su potencialidad, estará, cuando menos, trabajando indefectiblemente en favor de unas mejores relaciones de cooperación transfronteriza y de vecindad (4).

## II. BASES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIAS

La nueva realidad constitucional del Estado autonómico español ha encontrado en el art. 149.1.3 de la Constitución (afirmativo de la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales») un pequeño «talón de Aquiles» —permítasenos la expresión— que

núm. 24, 7-13, Xunio 1978, p. 12; X.M. Montero Santalla, y otros: «Manifiesto para la supervivencia de la cultura gallega», *Cuadernos para el diálogo*, núm. 133, Octubre 1974, pp. 536-539; J. García-Lombardero Viñas y A. de Oliveira: «Aspectos das relações económicas entre a provincia de Entre Douro e- Minho e a Galiza na época moderna», Coloquio sobre o Porto na Edade Moderna, 1979, policopiado; Rodrigues Lapa: *Estudios Galego-Portugueses. Por uma Galiza renovada*, Lisboa, 1979; V. de Sa: «Congresos Operarios galaico-portugueses no dealbar do século», Encontro Galaico-Portugués, Casa Mateus, Vila Real, 1980, policopiado (asimismo en *A Nosa Terra*, 24-12-1982); J.M. García Sobrado: «Las relaciones entre España y Portugal vistas desde Galicia», Ceseden. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Seminario «Cívico-Militar» de la Universidad de Santiago de Compostela, curso 1980-1981, policopiado; R. Carballo Calero: *Problemas da Lingua Galega*, Lisboa, 1981; M. Ledo Andion: *Prensa e Galeguismo: Da prensa galega do XIX ao primeiro periódico nacionalista —20 años de «A Nosa Terra» (1913-1936)—*, Coruña, 1982, en su epígrafe «Galicia con Portugal», pp. 75-81; *id.*: *Os intelectuais republicanos, a súa prensa e o caso galego. Para o estudo das relacións luso-galaicas ao traveso de prensa*, Fundação Gulbenkian, Lisboa, 1983, policopiado; J.M. Montero Santalla: «O reintegracionismo nos ideólogos do nacionalismo galego», *O tempo e o Modo*, núm. 1, Maio-Junho 1982, pp. 51-61; *id.*: «O reintegracionismo lingüístico galego-portugués», *O Ensino*, núm. 4, 1982, pp. 43-54; *id.*: «Rodrigues Lapa e a Galiza (Crónica de un longo amor)», *Colectânea de Estudos en Homenagem a Rodrigues Lapa*, Anadia, 1984, pp. 77-93; Belard: «Espanha...», cit.; A. Costas Comesaña: «Comercio, contrabando y ferrocarril en los inicios del iberismo. El caso de Galicia», Encuentro Hispano-Portugués. Coloquio de Economía: «España y Portugal ante un nuevo concepto de desarrollo»; Sintra, 24-25 de Junio de 1983, policopiado; R. López-Suevos Fernández: «Galiza e Portugal», *id.*; *Id.*: *Dialéctica do desenvolvemento: naçom, lingua, classes sociais*, A Corunha, 1983; J. Marques: «Relações galaico-bracarenses, no século XV, segundo as matriculas de ordens do arquivo distrital de Braga», *I.º Coloquio Galaico-Minhoto, Associação Cultural Galaico-Minhoto*, I Volume, Ponte de Lima, 1/5 de Setembro de 1981, Braga, 1983, pp. 339-359; J.L. Fontenla Rodríguez: «Uma alternativa de meios de comunicación en galego —Radio, Imprensa, TV— para a consolidación de cultura e idioma de Galiza dentro da área cultural Luso-Brasileira-Africana de expresión portuguesa», *id.*, II Volume, pp. 111-118; A. Antunes: «Uma diferenciação entre a saudade portuguesa e a saudade galega», *ibid.*, pp. 193-201; A.C. Pinho: «Objetivo: em louvor do homem que veio da Galiza», *ibid.*, pp. 202-214; R. Villares Paz: «As relacións de Galiza con Portugal na época contemporánea», *Grial*, núm. 81, Xulio, Agosto, Setembro 1983, pp. 301-314; A. Marco: «A presença de escritores portugueses na revista Nós (1920-1936)», Seminario Luso-Galaico de Estudos de Arqueología, Historia, Etnología, Literatura e Lingüística (Comemorativo de VII Centenario do Foral de Caminha, 19-22 Outubro 1984) policopiado; X. Giraldez Rivero: *El movimiento obrero en Vigo (1890-1914)*, Memoria de Grado de Licenciatura, Santiago, 1984, en su epígrafe «La Unión Obrera Galaico-Portuguesa», pp. 101-102; R. Maiz: *O rexionalismo galego: Organización e ideoloxía (1886-1907)*, A Coruña, 1984, pp. 283-284; Pineiro: *Filosofía da saudade*, Vigo, 1984, en sus epígrafes «A saudade en Portugal», pp. 91-93 y «A saudade en Galicia», pp. 93-98; S. Trigo: «A cultura galega na Universidade de Portugal», *Bendado, Boletín de información cultural galego-portuguesa*, pp. 3-4; Carvalho Calero: «O portugués na Galiza», *Letras Galegas*, A Corunha, 1984, pp. 21-26; «Acordo galego-portugués para salvar o Miño: galegos e portugueses acordaron actuar conjuntamente», *A Nosa Terra*, núm. 254, 27 Setembro 1984, p. 11; M. Sobrino Blanco: «A pesca no Miño e a comunidade mariñeira gardesa», *id.*, núm. 258, 22 Novembro 1984, p. 10; E. Iglesias Almeida: *Los antiguos «portos» de Tuy y las barcas de pasaje a Portugal*, Tuy, 1984; «Ministros de Educación de Espanha e de Portugal deveriam econtrarse-Defendem instituições educativas culturais de Galiza», *Jornal de Notícias*, 12 Abril 1985; J.L. Tato Castiñeira: «Apuntes sobre las relaciones económicas entre Galicia y Portugal», Ceseden, Santiago, 1985.

(4) En relación con ellas, *vid. inter alia*, la «Résolution 118 (1980) relative à la coopération transfrontière en Europe», en particular su Anexo sobre «Les aspects culturels de la coopération transfrontalière». *Textes Adoptés, Avis n.º 21, Résolutions 113 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, Quinzième Session Ordinaire, Strasbourg, 1981, 91-102.

no sólo no ha pasado desapercibido para la doctrina española sino que, por el contrario, viene siendo objeto de una creciente atención por aquélla. En esa línea, Pérez González y Pueyo Losa resumieron el estado de la cuestión afirmando: «En lo concerniente en general a las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno, el ordenamiento constitucional español, aun situado en un principio en una línea internacionalista y de constitucionalismo democrático que procura el control parlamentario de la acción exterior, no parece haber adecuado debidamente los mecanismos relacionales Derecho internacional-Derecho interno a las exigencias propias de un Estado de organización territorial compleja como el español, que a la luz del art. 2 de la Constitución de 1978 deberá asumir 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» (5).

«Tal equilibrio —proseguían los citados autores—, en el terreno de la acción exterior, vendría a expresarse en la posibilidad de participación de los entes territoriales autónomos en la conducción de esa acción y, en concreto, en la celebración de acuerdos internacionales, y ello en distintos planos o niveles: incitación de la acción del Estado en orden a la conclusión de ciertos convenios (iniciativa); colaboración en distintos aspectos en la elaboración y celebración de acuerdos (participación o concurso); aplicación del Derecho convencional *in foro domestico* (ejecución); y eventual celebración por separado de ciertos acuerdos (*ius contrahendi* autónomo)» (6).

Este estado de cosas había hecho afirmar a Remiro Brotons: «Donde no llegó la Constitución han empezado a llegar los Estatutos de Autonomía. Las propuestas contenidas en los proyectos elaborados por los representantes de nacionalidades o regiones no han prosperado en su inicial fórmula pero han forzado a reconocer en los Estatutos una cierta participación» (7).

---

(5) M. Pérez González y J. Pueyo Losa: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982, pp. 32-33.

En relación con la citada inadecuación de los mecanismos relacionales Derecho Internacional-Derecho interno, vid. J.D. González Campos y L. Sánchez Rodríguez: *Curso de Derecho internacional público*, Vol. I, Oviedo, 1980, pp. 36-37; J. Juste Ruiz: «El Derecho internacional público en la Constitución española de 1978». *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 201; A. Mangas Martín: «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 61, Invierno, 1980, pp. 156-160; P. Escribano Collado: «Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales», *Comunidades Autónomas, Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Sevilla, 1980, pp. 253-274; A. Remiro Brotons: «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», *1 semana de cuestiones internacionales*, Zaragoza, 1983, pp. 146-152; *Id.*: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, pp. 236-262; E. Ruiloba Santana: «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; O. Casanovas y La Rosa: «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», *El Derecho de la Comunidad Europea* (Comp. M. Díez de Velasco), Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, pp. 77-91; J.M. Peláez Marón: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden comunitario europeo», *Constitución...*, cit., pp. 91-94; F. Granell: «Las Comunidades Autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 9, núm. 3, setiembre-diciembre 1982, pp. 830-831; *Id.*: «Las responsabilidades de las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea»; *id.*, Vol. 12, núm. 1, enero-abril, 1985, pp. 1-13; A. Yanes Herrero: «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; M. Medina Ortega: «Las relaciones exteriores de un Estado democrático», *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1983*, Vitoria, 1983, pp. 12-19; J.D. González Campos, L. I. Sánchez Rodríguez y M.P. Andrés Sáenz de Santamaría: *Curso de Derecho Internacional*, Vol. I, Oviedo, 1983, pp. 135-136; Sánchez Rodríguez: *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema internacional español (Teoría y práctica)*, Madrid, 1984, pp. 42-45; M. Pérez González: «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego», *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 6, núm. 2, pp. 655-663; C. Fernández de Casadevante Romani: «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional», *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, pp. 1.573-1.619; J.M. Armero: *Autonomías y política exterior*, Madrid, 1983, pp. 99-100; R. Martín Mateo: *Manual de derecho autonómico*, Madrid, 1984, pp. 173-175.

(6) Pérez González y Pueyo Losa: *op. cit.*, p. 33.

(7) Remiro Brotons: «El territorio...», cit., p. 149.

Eso vendría a ocurrir, al igual que en otros, en el Estatuto de Autonomía de Galicia: «En el caso de Galicia —advierten Pérez González y Pueyo Losa—, 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 forestales. En el texto finalmente aprobado desaparece la disposición, limitándose el art. 35.3 a recomponer 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» (8).

### III. PROPOSICIÓN NO DE LEY DE UN TRATADO DE RELACIONES CULTURALES ENTRE GALICIA Y PORTUGAL

#### 1. Presentación

Con fecha 15 de noviembre de 1982, el Grupo Parlamentario Mixto, por iniciativa del diputado Nogueira Román, perteneciente al Partido Esquerda Galega, en uso de los derechos que le corresponden de acuerdo con el Reglamento del Parlamento de Galicia, presentó en éste una Proposición no de ley en solicitud de una resolución pidiendo al Gobierno del Estado la celebración de un Tratado que establezca relaciones culturales entre Galicia y Portugal (9).

Por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, adoptado en sesión celebrada el 26 de noviembre de 1982, se admitió a trámite la —en palabras de la Mesa— «Proposición no de ley... sobre establecimiento de un Tratado de Relaciones Culturales entre Galicia y Portugal», acordándose asimismo su tramitación en el Pleno del Parlamento y ordenándose a tal efecto su publicación en el *Boletín Oficial* del mismo.

En relación con la utilización por la Mesa del Parlamento —y también por nosotros en condición de epígrafe— de la expresión «establecimiento de un Tratado de Relaciones Culturales entre Galicia y 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 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.

(8) Pérez González y Pueyo Losa: *op. cit.*, p. 35.

(9) *Boletín Oficial, Parlamento de Galicia*, N.º 45, 4 de diciembre de 1982, pp. 582-584.

No entraremos aquí a estudiar la conveniencia de recoger, en una futura revisión del Reglamento del Parlamento de Galicia, un Título específico dedicado a la iniciativa autonómica en materia de Tratados Internacionales (arts. 7.3 y 35.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia), en paralelo con el ya existente sobre los procedimientos legislativos especiales (art. 163 del Reglamento sobre la elaboración de Proposiciones de Ley a presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados y la solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de Proyectos de Ley), el cual, aprovechando la ocasión, diremos que nos llama la atención por la exigencia de una mayoría absoluta. Resulta mortificante y estéril que el propio Parlamento gallego se haya puesto trabas, a través de su Reglamento, al ejercicio de su iniciativa legislativa. Dejaremos aquí planteada la cuestión, con la observación de que pudiera no ser totalmente adecuada —si atendemos al rango de los Tratados Internacionales— la tramitación de las futuras solicitudes del tipo de la que nos ocupa a través de la figura de las Proposiciones no de Ley.

Aclarado el sentido de una expresión que sólo *prima facie* pudiera parecer equívoca, pasaremos a continuación al análisis del contenido de la Proposición.

## 2. Contenido

### a) *Fundamentos*

La Proposición se fundamenta, según se recoge en su texto, en la unidad étnica de Galicia y Portugal, singularmente 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. Asimismo, desde una perspectiva jurídica, encuentra su motivación en los arts. 35.3 y 9.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia así como en los arts. 87.2 de la Constitución y 10.1.2 del citado Estatuto.

El art. 35.3, al cual hicimos referencia antes, constituye el punto de arranque de la propuesta. En su virtud, «la Comunidad gallega podrá solicitar del Gobierno que celebre y que 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 y lingüísticos».

La lectura del precepto nos conduce irremediablemente 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: «Los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, de la Xunta y de su Presidente».

Este «poder» del Parlamento a nivel de iniciativa en materia de Tratados internacionales tendría su correspondencia en un plano 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 encargados de su defensa».

Dicho artículo vería reiterado su contenido en el art. 10.1.f) del Estatuto, en el cual se recoge: «Son funciones del Parlamento de Galicia las siguientes: ...Solicitar del Gobierno la adopción de proyectos de ley y presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados Proposiciones de Ley».

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 suprallegal de los Tratados internacionales (no toma partido, como vemos, la Proposición respecto de las distintas opiniones doctrinales existentes), se revelaba como indudable la competencia de dicho Parlamento 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.

### b) *Petitum*

El texto de la Proposición era escueto en su parte dispositiva. En él se decía: «El Parlamento de Galicia acuerda solicitar del Gobierno español la celebración de un tratado estableciendo relaciones culturales entre Galicia y Portugal. Galicia estaría presente, como tal, en el seno de la comisión del Estado que lleve adelante las pertinentes negociaciones».

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. No podemos olvidar aquí las palabras de Remiro Brotons cuando decía: «Si se desea 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...» (10). Como diría más tarde el mismo autor: «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» (11). 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, no obstante, en el art. 4.7 de la Ley reguladora de la Xunta y de su Presidente se prescribe: «Corresponde a la Xunta: adoptar, en su caso, las medidas reglamentarias que requiriese la ejecución de los tratados y convenios internacionales y el cumplimiento de los Reglamentos y directrices derivadas de aquellos en lo que afecte a materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma» (12). Evidentemente, al margen de la literalidad estricta de este artículo, la ejecución del Tratado que persigue la Proposición ha de corresponder a la Comunidad Autónoma gallega. Cualquier otra indicación o interrupción 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» (13).

### 3. Debate y aprobación

Pasaremos revista en este apartado a las intervenciones habidas en el Parlamento Gallego. Ellas podrán ayudarnos a comprender la conveniencia del Tratado, en atención a una serie de complejas motivaciones que surgieron, como era de esperar, en el debate y que no son sino imáge-

(10) Remiro Brotons: «La actividad...», cit. p. 376.

(11) *Id.*: «El territorio...», cit., pp. 150-151.

(12) *Boletín Oficial. Parlamento de Galicia*, N.º 70, 25 de febrero de 1983, p. 1.466.

Ello no empece la justicia de la Proposición de Ley, formulada a iniciativa del diputado Nogueira Román, sobre la transferencia a Galicia 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. 1.844-1.845). *Vid.* al respecto Pérez González: *op. cit.* pp. 660-662.

La Proposición de Ley en cuestión vendría a ser dictaminada por la Comisión 1.ª, Institucional, de Administración general e Interior el 23 de mayo de 1985 (*Id.*, N.º 424, 30 de Maio de 1985, pp. 9.168-9.169) y, finalmente, aprobada por unanimidad por el Pleno parlamentario (*Id.*, N.º 440, 1 de Xullo de 1985, pp. 1.514-1.515).

(13) Pérez González y Pueyo Losa: *op. cit.*, p. 84.

nes 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 Román, en cuyo parlamento, centrado en la exposición de los motivos que le habían impulsado a hacer la Proposición, afirmó: «Al hacer esta proposición no de ley, estamos haciendo el desarrollo de un apartado de un artículo del Estatuto de Autonomía, que está hecho, yo diría que expresamente, para este convenio con Portugal» (14).

Proseguiría Nogueira Román: «Por una parte existen razones, de muy diverso tipo, que aconsejan la aprobación de este convenio —por lo menos del inicio de elaboración de este convenio— como son las de tipo histórico, entre otras. Casi podríamos decir que es reparación de un error histórico, que dio lugar a una separación que jamás debió producirse en el seno de la Península Ibérica, en dos países tan afines como Galicia y Portugal. Esta reparación incluso puede abrir el camino, entre otros muchos, para que sea posible una convivencia más fructífera entre todos los pueblos que habitan lo que hoy es la Península Ibérica, de una forma más fraterna y solidaria. Desde luego, son razones históricas que avalan una mutua potenciación, para el futuro y en todos los sentidos.

»Por otra parte, este convenio también abre un camino a algo que para nosotros es muy querido e importante: abrir la idea de una nueva hispanidad. Desde España, la hispanidad es concebida de una forma castellano-centrista, por así decirlo. No hago ninguna referencia a ningún partido político, sino que lo digo en el sentido de que no se entiende la hispanidad más que desde el punto de vista castellano. Pero hay otra hispanidad, que se hace desde Portugal, que engloba a otra zona de América Latina, y no la menos importante por otra parte. Pues bien, Galicia está en el núcleo del encuentro de esas dos hispanidades, las dos absolutamente necesarias. Este convenio puede abrir una vía, una más entre otras muchas que se están abriendo, incluso a nivel privado, en el futuro, para una nueva concepción de los pueblos de la Península Ibérica con Latinoamérica o con los pueblos de habla hispánica. Por otra parte, existen razones económicas importantísimas. Ya dije el otro día, con motivo del debate sobre las carreteras y el transporte, que Galicia es la esquina, la esquina verde, justamente porque existe la frontera con Portugal, si no sería simplemente el norte de la franja occidental de la Península Ibérica. El espacio económico natural de Galicia, por lo menos geográficamente, está claramente hacia el sur. Galicia tiene una barrera con el resto de la Península, pero no tiene ninguna barrera con Portugal. Es evidente que tanto Galicia como el norte de Portugal necesitan esta relación económica, relación que sin duda será potenciada por la entrada, tanto del Estado español como de Portugal, en el Mercado Común.

»Finalmente, existen razones lingüísticas y culturales, que son las que permanecieron a lo largo de la Historia, y que son las que nos hacen tomar esta relación para que tenga un sentido, no solamente lingüístico y cultural, sino también de tipo económico, tecnológico, artístico, literario, etc. Pero estas razones son realmente las que permanecieron en el seno de nuestro pueblo, y las que nos dan ahora la capacidad para recomponer estas relaciones. Nosotros sabemos que estas relaciones, por imperativo legal, hay que hacerlas a través del Estado español. Consideramos que Galicia debe estar presente en el seno de la Comisión, es una cosa absolutamente natural que esté allí, y creemos que, como dije antes, este convenio daría lugar al desarrollo necesario del Estatuto de Autonomía. Yo espero que sea aprobado por todos los grupos, por el sentido institucional e histórico que tiene» (15).

---

(14) *Diario de Sesións. Parlamento de Galicia*, N.º 28, 22 de Febreiro de 1983, p. 1.555. El texto citado y los siguientes de este epígrafe han sido traducidos por nosotros del gallego al castellano.

(15) *Ibid.*, pp. 1.555-1.556.



A continuación, haría uso de la palabra el Conselleiro de Cultura, Filgueira Valverde, el cual se expresó en términos sobre los que nos habremos de extender seguidamente: «Señor Presidente, señoras y señores Diputados, en respuesta a la importante proposición no de ley del Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa de D. Camilo Nogueira Román, sobre el establecimiento de un Tratado de Relaciones Culturales entre Galicia y Portugal, tengo la honra de ofrecer la siguiente respuesta. Quisiera encarar en ella cuatro aspectos del tema: la posibilidad dentro de los marcos de la Constitución y del Estatuto, los caminos para conseguirlo, la conveniencia y los obstáculos que tendrán que ser superados.

»No entro en las razones históricas, en las razones lingüísticas de todo tipo, incluso en las conveniencias de tipo socioeconómico, que fueron expuestas aquí con una gran claridad.

»No olvidó la Xunta las obligaciones que tiene en estos campos. El estudio sobre la “Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional”, fruto de las Sextas Jornadas de especialistas en el tema, fue editado por la Consellería de Cultura, y ha obtenido muy buena acogida. En él puede encontrarse una síntesis clara, sistemática, de la mayor utilidad.

»Es cierto que la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “Relaciones Internacionales”, artículo 149.3, a concordar con los 93, 94 y 95. Es más: como tiene anotado Brotons, las relaciones de tipo internacional semejan haber sido concebidas por el constituyente español, como una materia más entre las comprendidas en el apartado I de ese artículo 149, y no en el ámbito exterior, en el que todas ellas repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas podrían estar presentes. Eso pese a que en los campos de la cooperación internacional, requerido por la sociedad internacional de hoy día, cualquiera de los sectores de la actividad, objeto de competencia de las Comunidades, conllevará su propia dimensión internacional. Esta Cámara tiene comprobado ya muchas veces, y con aleccionadoras y recientes experiencias, este hecho comentado, ampliamente comentado por otros tratadistas» (16).

Después de recordar cómo el Proyecto de Estatuto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios, en junio de 1979, recogía que la Comunidad Autónoma gallega debía estar «debidamente representada en las Comisiones del Estado, que llevaran a término negociaciones con otros países u organismos internacionales...», el orador advertiría, refiriéndose al Tratado a solicitar, que «por lo que respecta al proceso de preparación será menester una fase previa de negociaciones con el Gobierno, para asegurar que el contenido de la convención responda a las necesidades y deseos de la Comunidad». Esta precisión estimamos que se encuentra justificada en tanto en cuanto, una vez producida una solicitud del tenor de la que nos ocupa, participese 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 puedan adjuntarse a la solicitud— el Gobierno estatal 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 (17).

(16) *Ibid.*, pp.1.556-1.557.

(17) 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, por ejemplo, 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 «formalización» de aquel derecho (y del de ejecución en sede autonómica de tratados y actos de instituciones internacionales) (Pérez González: *op. cit.* pp. 660-662), 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. 2.423/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones

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 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 de 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 del 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* (18).

En apoyo de nuestra tesis, juzgamos oportuno traer a colación lo afirmado 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» (19).

---

y servicios del Estado a la Junta de Galicia en materia de reforma y desarrollo agrario, *B.O.E.*, núm. 234, 30-9-1982; R.D. 4.189, 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.*, núm. 82, 6-4-1983; R.D. 2.806/1983, de 1 de setiembre, sobre trasposos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de turismo, *B.O.E.*, núm. 270, 11-11-1983.

Asimismo, es oportuno subrayar que en materia de negociación, como fue advertido por Pérez González, se produjo «una cautelosa previsión de participación» (Pérez González: *op. cit.* p. 658) a través del R.D. 3.318/1982, 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.*, núms. 291, 292, 293 y 294 de 4, 6, 7 y 8 de diciembre de 1982.

(18) El subrayado es nuestro.

(19) *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 30 octubre 1983, p. 1.165. 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*, núm. 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 del 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

Predicada la procedencia de este intercambio informativo, aun en relación con supuestos distintos del aquí considerado, convendría asimismo tener presentes las siguientes palabras de Remiro Brotons: «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 Autónoma 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» (20).

Consecuente con lo anteriormente advertido, Filgueira Valverde añadiría: «En la gestación habría que ejercer luego las facultades del art. 87.2 de la Constitución, para acciones de representación gallega». 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, aun no siéndole aplicable 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 corresponsabilidad con los resultados que implica la coordinación derivada de dicho concurso) la actuación de la delegación negociadora.

El Conselleiro de Cultura proseguiría diciendo: «Y no tengan duda que convendrá lograrlo. Es tan fuerte nuestra comunidad lingüística con Brasil y con el Portugal fraterno, que un convenio con la “Galicia Gengor” parece ser obligado para el desarrollo de comunes intereses espirituales y materiales, y vendría a dar ánimos para el cumplimiento de otras misiones hispánicas de nuestra Comunidad, acabáis de escuchar al señor Nogueira.

»Supuesto que este Parlamento acordase sobre la oportunidad del comienzo del trámite, que fueran fructuosos los tanteos previos, que el Gobierno central y los Gobiernos extranjeros diesen camino abierto a la iniciativa, y las Cortes la aprobación, y se llegase luego a la concertación del Tratado o Convenio, de forma que fuera satisfactorio para las partes, aún quedaría por llenar una base que debe preverse como decisiva para la eficacia de la convención: la dotación económica por parte de los signatarios. Por eso es menester que se tenga en cuenta la valoración de los servicios y de los intercambios que se establezcan. Pues el concierto tiene que abarcar cuanto el señor Nogueira enumera en líneas generales. Creo útil completarlas y pormenorizarlas brevemente: la dotación de puestos de lectores de Lengua, Literatura, Cultura gallega en general, en Portugal y en Brasil, y del portugués en Galicia; el restablecimiento del Instituto de Estudios que funcionó en los años 30; los intercambios de profesorado para cursos de especialización de postgraduados; la presencia del libro en las bibliotecas, ferias y muestras; las pensiones y becas de investigación; las ediciones, coediciones y traducciones, las exposiciones de arqueología, arte, historia y ciencias; los intercambios de compañías de teatro y de agrupaciones musicales y coreográficas, las coproducciones cinematográficas y de videos; las microfilmaciones y catalogaciones gráficas de interés común; los intercambios escolares en albergues, campamentos, colocación familiar; las becas de creación artística, de formación y de artes populares; los premios y certámenes; la tecnología, las mejoras agrarias, la meteorología, la pesca.

---

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).

(20) Remiro Brotons: «El territorio...», cit., p. 150.

»Los Estados signatarios tendrán en cuenta también las desgravaciones para circulaciones de bienes culturales y las medidas comunes de defensa del Patrimonio y de la Naturaleza.

»Más coste que el convenio en Portugal continental, en las Azores y Madeira, tendrá el de Brasil, que es de la mayor importancia y que deberá tramitarse al mismo tiempo.

»Será menester pues, disponerse a una larga y persistente negociación, y prever por adelantado los créditos para sufragar las finalidades del Tratado, créditos muy superiores a la totalidad del actual y pequeño Presupuesto de la Consellería que tengo el honor de regir, pero sin duda remuneradores, por altos que sean, para el futuro de nuestra Cultura» (21).

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 (22); en segundo lugar, respecto de la referencia a la «aprobación» del Tratado por las Cortes Generales («...que el Gobierno central y los Gobiernos extranjeros diesen camino abierto a la iniciativa, y las Cortes la aprobación...»), si apunta a la 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) (23)—, siendo normalmente tramitados tales convenios por la vía del art. 94.2 (24); en tercer lugar, en relación con la referencia a la «dotación económica por parte de los signatarios», 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 (esta 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 (25).

(21) *Diario de Sesión. Parlamento de Galicia*, núm. 28, pp. 1.557-1.558.

(22) Posteriormente, en el mismo debate, el diputado Nogueira Román apuntaría: «Quiero recoger especialmente lo referente a las relaciones con Portugal y con Brasil —idea del profesor Filgueira Valverde—. Creo que podemos experimentar con este Tratado con Portugal, y luego, según los resultados, hacer algo semejante con Brasil. En este sentido, también para el Brasil iba destinado el artículo del Estatuto». *Id.*, p. 1.562.

(23) 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 Martín: *op. cit.*, p. 167.

(24) 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 Rodríguez: *El proceso de celebración...*, cit., p. 114).

(25) 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 (F. E. Merrill: *Introducción a la Sociología (Sociedad y Cultu-*

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, nuestro Grupo acoge positivamente la propuesta del señor Diputado Nogueira del Grupo Mixto, tendente a que el Parlamento ponga en marcha los mecanismos reglamentarios para intentar del Gobierno de Madrid alguna forma de entendimiento colaborador con Portugal.

»Nosotros aceptamos la iniciativa, aceptamos la idea, independientemente de las dificultades del proceso de su realización. Pero nos parece positivo por una razón fundamental, es decir, que los gallegos ocupamos en el marco peninsular una situación original, muy especial, muy singular. Nosotros, existencialmente, como colectividad, vivimos apoyados en dos fraternidades: por una parte, nuestra fraternidad histórica con España, en la que participamos y formamos parte de la misma historia; pero, por otra parte, nuestra fraternidad lingüística, y por lo tanto cultural, con el mundo lusitano. Estamos abiertos a estas dos dimensiones, a estos dos horizontes. Eso nos impone un imperativo intrínseco de prestar atención, y de buscar colaboración con el mundo cultural lusitano que, por razones políticas y por razones históricas, no siempre tuvimos normalizadas.

»De todos modos, esta iniciativa se apoya en dos motivos. Es un hecho que esa colaboración cultural con Portugal se viene produciendo espontáneamente a través de los tiempos. En distintas etapas de la evolución cultural de Galicia existió siempre una relación íntima, a veces intensa y siempre fecunda, entre dos mundos culturales, el gallego y el luso» (26).

Después de pasar revista a las relaciones mantenidas con Portugal por los revolucionarios de 1846, por la generación Nos, 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 siempre, especialmente invitada, una delegación gallega al margen de la delegación española», el orador, valorando todo ese pasado, proseguiría: «Quiero decir que la necesidad de intercomunicación cultural entre Galicia y Portugal fue siempre mutuamente sentida y que, a través de los tiempos, tuvo realidad. Por lo tanto, esta iniciativa se apoya en una tradición muy real, que tiene presencia en nuestra propia cultura y que la tuvo también en la portuguesa. En consecuencia, éste es uno de los motivos que justifican la iniciativa. Otro motivo es una necesidad en la evolución del mundo.

»Nosotros no podemos renunciar a nuestra proyección cultural, a nuestra proyección espiritual en todos los ámbitos a nuestro alcance. Naturalmente, tenemos a mano el ámbito hispanohablante, pero no podemos renunciar tampoco a nuestra proyección y nuestra presencia en el mundo luso-hablante.

»No debemos olvidar que, en el siglo XXI, las grandes culturas universales serán: el chino, el inglés, el castellano, el portugués y el ruso. Y nosotros, en nuestra condición de bilingües, participamos en dos de esos grandes ámbitos culturales universales, que configurarán el mundo en el siglo XXI. Por lo tanto, como toda actitud endogámica culturalmente tiende a la esterilidad, nosotros no podemos renunciar al intercambio, al contacto, a la colaboración entre esos dos mundos.

»Esta propuesta nos parece que está cargada de sentido, que apoyada en unas realidades muy profundas e independientemente de sus dificultades de realización, nosotros le prestamos nuestro apoyo, porque compartimos la conciencia de sus motivos (27).

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:

---

ra), 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.* p. 658).

(26) *Diario de Sesións. Parlamento de Galicia*, núm. 28, pp. 1.558-1.559.

(27) *Ibid.*, pp. 1.559-1.560.

«A mí me gustó mucho, y también a nuestro Grupo —a quien siempre represento cuando subo aquí—, escuchar hablar de nuestra condición de bilingües. Ramón Piñeiro habló de nuestra condición de bilingües. Esa condición yo siempre la entendí —cuando se me denostaba por otro lado— como algo que completa la condición gallega, que la extiende en esos dos largos brazos, de los cuales uno va hacia el mundo lusitano y el otro, hacia el mundo latinoamericano —como nos decían a los que estábamos allí—, que son dos instrumentos de cultura para servir, muchas veces, a una misma causa común, que es la causa de nuestra tierra.

»También nos gustaría que esta iniciativa tuviera eficacia. Por eso, echamos de menos, desde el punto de vista técnico, que este Parlamento, al mismo tiempo que aprobase unánimemente esta iniciativa, no aprobase también como una especie de modelo de tratado. Es decir: ¿qué es lo que queremos nosotros en nuestras relaciones culturales con Portugal? Marcar un poco el camino. Cuando esta iniciativa llegue al Gobierno, yo temo que, si de alguna manera no la instrumentalizamos, se pierda un poco en Madrid. Sé que no hay trámite parlamentario para añadir algo por vía de enmienda a esta proposición no de ley, pero yo no sé si será posible, en los trámites de negociación, decirle un poco a los que van a negociar este tratado, cuáles serían las inquietudes básicas en las que se fundamenta ese tratado y sus puntos más importantes. No sé si será posible, pero si lo fuese, completarían la alegría y el sentido positivo para nuestro Grupo» (28).

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: «Yo sé que esta iniciativa es de inmediata necesidad y se debe concretar una fórmula jurídica internacional en la que, de alguna manera clara, señalemos las bases de esta vinculación que, efectivamente, como ya dijo el señor Piñeiro, de forma espontánea, viene surgiendo en nuestros diferentes —no tan diferentes— pueblos. Por eso, en Verín, estas iniciativas se llevaron a cabo con los medios que nosotros pudimos encontrar, porque evidentemente, uniéndome también a la proposición que aquí hizo el señor Suárez-Vence, encuentro que la resolución queda quizás incompleta después del articulado con el que se expuso sus motivaciones.

»Tratados culturales entre España y Portugal ya hubo en más ocasiones. Recuerdo que últimamente se firmó un tratado siendo ministro de Cultura el señor Pío Cabanillas y que, precisamente, Verín y Chaves —ciudad hermana de Verín desde 1980— se dirigieron al señor ministro para que en esos tratados se tuvieran siempre en cuenta los intereses de los pueblos limítrofes.

»Es evidente que donde más se necesita, donde más se siente esa necesidad es en «Galiza» —ahora sí que utilicé la palabra portuguesa— y el norte de Portugal, donde todos nos llamamos «transmiñotas», como ellos gustan de llamarnos.

»Por lo tanto, nosotros creemos que, si de alguna forma en el reglamento se pudiera aceptar o añadir a esta resolución unas frases simples, donde se dijera que este Parlamento elaboraría unos principios básicos para la celebración de este tratado, puesto que creemos que no caeríamos de ninguna forma en la inconstitucionalidad, entonces quedaría mucho más completa.

»Por eso, adhiriéndonos plenamente a estas motivaciones, en aras de la efectividad política, pediríamos que esta Cámara —con todos los grupos políticos, que son la representación de los verdaderos intereses del pueblo gallego—, escuchando a esas comunidades vecinas portuguesas, elevase a esa comisión que se va a formar para presentarle a las Cortes Generales de España ese tratado, una fijación de bases que debería salir de aquí, de esta Cámara. Está muy claro que esa «saude» portuguesa es lo mismo que esa nuestra «morriña» que nos lleva, desde la comunidad

---

(28) *Ibid.*, p. 1.560.

argentina, desde otras comunidades, y a los portugueses desde su querida comunidad brasileña a no olvidarnos nunca de aquella tierra en que nacemos» (29).

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 tuviesen siempre en cuenta los intereses de los pueblos 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 «unos principios básicos para la elaboración de este tratado», idea reiterada cuando se pedía que se «elevase a esa comisión que se va a formar... una fijación de bases que debería salir de aquí, de esta Cámara». Será éste un aspecto que recibiría la aceptación del Parlamento, pasando, en consecuencia, como veremos más adelante —pues a él habremos de volver—, a formar parte del texto de la proposición.

Por segunda vez, hizo uso de la palabra Nogueira Román, quien dijo: «Respecto de la propuesta de la señora Lovelle, digo que ya me enseñara el texto anteriormente, y aunque no lo concretó de una forma estricta, la acepto. Ahora, me pasa un nuevo párrafo que diría: «el Parlamento elaborará unos principios básicos para la elaboración de ese tratado que presentaría al Estado», etc. Creo que es una previsión apropiada para ir a negociar con una base más avanzada. Yo aceptaría este añadido, señor presidente» (30).

Finalmente, el presidente del Parlamento gallego, diputado Rosón Pérez, puso término al debate afirmando: «La mesa, en una interpretación un poco generosa, da por incorporada esa enmienda de adición y, puesto que la acepta el autor, se somete a votación la propuesta no de ley, con ese aditamento. ¿Votos a favor? (Pausa.) ¿Votos en contra? (Pausa.) ¿Abstenciones? (Pausa.)

»Queda aprobada la proposición no de ley por unanimidad, con el aditamento recién mencionado» (31).

La proposición quedaría, por lo tanto, redactada como sigue: «El Parlamento de Galicia acuerda solicitar del Gobierno español la celebración de un tratado estableciendo relaciones culturales entre Galicia y Portugal. Galicia estaría presente como tal en el seno de la Comisión del Estado que lleve adelante las pertinentes negociaciones. El Parlamento elaborará unos principios básicos para la celebración de ese tratado.»

#### IV. ESTADO ADMINISTRATIVO DE LA PROPOSICION

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 (32). 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. Recordamos que el artículo 35.3 habla de «solicitar del Gobierno», refiriéndose, como se deduce del

(29) *Ibid.*, p. 1.560-1.561.

(30) *Ibid.*, p. 1.561.

(31) *Ibid.*, p. 1.562.

(32) *Boletín Oficial. Parlamento de Galicia*, n.º 73, 11 de marzo de 1983. Advertimos que en él no figura la exposición de motivos, cuya publicación estimamos sería conveniente en cualquier proposición no de Ley y particularmente en ésta con una marcada vocación normativa (vid. M.ª C. Rovira Flórez de Quiñones, *Valor y función de las «exposiciones de motivos» en las normas jurídicas*, Santiago de Compostela, 1972).

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: «La Xunta es el órgano colegiado del Gobierno de Galicia» (artículo 16, apartado 1). Por lo demás, como acabamos de ver, la propia proposición aprobada dice en su texto: «El Parlamento de Galicia acuerda solicitar del Gobierno español...»

El presidente del Parlamento debería, pues, haber hecho llegar la proposición al Gobierno estatal. No debemos olvidar que aquél «ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos...» (artículo 31.1 del reglamento del Parlamento de Galicia) (33). Véase que decimos «haber hecho llegar» como tiempo pasado. A nuestro modo de ver, el no cumplimiento del apartado segundo de la proposición («El Parlamento elaborará unos principios básicos para la celebración de ese tratado»), si bien podría ser esgrimido como explicación, creemos, no obstante, que no justifica suficientemente tal omisión. Nuestra opinión parece avalada por el hecho de que en el debate, del cual luego nos ocuparemos, correspondiente a una interpelación sobre la proposición, los oradores en ningún momento aluden a la no elaboración de los «principios básicos» como posible excusa de la no tramitación de la proposición, la cual, además, se expresa en futuro («elaborará»). En cualquier caso, ante la duda, pensamos que lo más conveniente hubiera sido poner en marcha el *iter* procedimental mediante el envío de la solicitud a la Presidencia del Gobierno. La proposición, aún a falta de los «principios básicos» (de acuerdo, por lo demás, con la estricta literalidad del artículo 35.3), trasladada a dicho ejecutivo, hubiera supuesto la necesidad de la actuación de éste, actuación que sin duda estimularía el intercambio de información al que nos 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 en cuestión.

En relación con la «actuación» del Gobierno estatal, consideramos oportuno traer a colación las siguientes afirmaciones de Remiro Brotons 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» (34).

Posteriormente, por acuerdo de la Mesa del Parlamento, adoptado en sesión celebrada el día 24 de enero de 1984, se admitió a trámite la interpelación formulada por el diputado Nogueira Román «sobre cumplimiento del Gobierno gallego de las resoluciones aprobadas por el Parlamento en relación con las proposiciones no de ley números... 1.530...» (35), número éste que corresponde a la que nos ocupa. El debate sobre dicha interpelación se llevó a cabo el 10 de julio de 1984.

En él, el interpelante manifestó: «Otra proposición no de ley se refiere al establecimiento de un tratado de relaciones culturales entre Galicia y Portugal. Releyendo el acuerdo del Parlamento de Galicia no hay atribución expresa a la Xunta de Galicia respecto de que tome la iniciativa de elaboración y negociación de ese tratado. Pero yo creo que va de suyo que a quien le corres-

(33) *Id.*, n.º 150, 1 de septiembre de 1983, p. 3.103.

(34) 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., p. 245).

Por su parte, González Campos, Sánchez Rodríguez y Andrés Sáenz de Santamaría 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 Rodríguez, *El proceso...*, cit., p. 43.

(35) *Boletín Oficial. Parlamento de Galicia*, n.º 212, 30 de enero de 1984, p. 4.504.



ponde elaborar el tratado e intentar negociarlo a través del Estado español es a la Xunta de Galicia. En este sentido, preguntamos al Gobierno gallego en qué medida se llevó a cabo esta encomienda» (36).

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 toda la Comunicación. Con base 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 «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad» 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: «La segunda es la proposición no de ley sobre el establecimiento de un tratado de relaciones culturales de Galicia con Portugal. Sabe el señor Nogueira que, en aplicación del artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Galicia, esto es necesario que pase por las Cortes Generales del Estado, aunque la propuesta, naturalmente, puede nacer de aquí, tanto del Gobierno gallego como a través del Parlamento.

»Pero una cosa es cierta. Esto sería el trámite procesal. Realmente, creo que lo que interesa al señor parlamentario interpelante, detrás de su formulación, es que estas relaciones existan en la realidad viva misma. Entonces, yo tenía que decirle que recientemente se celebró aquí, en Santiago, el II Congreso del Instituto Galaico-Portugués, financiado en gran parte por la Xunta de Galicia. Las conclusiones van a ser publicadas también por la Xunta de Galicia. Esto implica una verdadera relación cultural con el norte de Portugal y con nuestro país, entre el norte de Portugal y nuestro País Gallego.

»(...) En cuarto lugar, resaltar varias visitas del señor presidente de la Xunta, incluso a nivel de universidades, varias presencias de universidades portuguesas aquí en Santiago de Compostela, en lo que es un verdadero intercambio científico y cultural.

»Es decir, el resultado que, sin duda, pretendía el señor parlamentario, sin el formalismo procesal que implica la preexistencia de un convenio, creo que está cumplido de sobra. Incluso añadiría que esa mera presencia del convenio, esa mera articulación escrita, ese acuerdo de voluntades que pretende el señor parlamentario, no hubiese llevado más allá estas relaciones íntimas que existen entre el norte de Portugal y Galicia por razones naturales y por otra serie de razones de carácter histórico, que no es necesario resaltar» (37).

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.

---

(36) *Diario de Sesións. Parlamento de Galicia*, n.º 81, 10 de Xullo de 1984, p. 5.007. El texto citado y los siguientes de este epígrafe han sido traducidos por nosotros del gallego al castellano.

(37) *Ibid.*, pp. 5.008-5.009.

El diputado Nogueira Román, por su parte, hizo uso de su derecho de réplica en los siguientes términos: «Referente a Portugal, en general, los contactos que existen me parecen muy bien. Ciertamente hay que preparar el ambiente para que realmente haya una relación entre Galicia y Portugal. Creo que, en el fondo, aunque hay que tener la prudencia necesaria para cambiar mentalidades, incluso en Portugal los contactos que nosotros pretendemos son de Galicia con Portugal. Debemos desechar la idea de que los contactos internacionales no pueden ser más que del Estado. Una nación como la nuestra, por mucho que no tenga independencia política, puede tener contactos culturales o de cualquier otro tipo con quien le agrada. Evidentemente, lo que no puede es ejercer una soberanía que no tiene, pero ¿por qué Galicia no va a tener contactos con Portugal? Con Portugal o con quien sea. Si las relaciones de la Xunta van en ese sentido, me parece muy bien.

»En todo caso, el tratado de relaciones culturales con Portugal creemos que es necesario y que se debe intentar. Además, esto abriría el camino para otro tipo de contactos que a nuestro país le cumplen.

»Tomo nota, en todo caso, de que, a pesar de los contactos establecidos, este mandato no se llevó a cabo y creo que le correspondería hacerlo al Gobierno gallego, aunque en la proposición no de ley se propone de una forma un poco ambigua» (38).

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.

## V. REFLEXIONES FINALES

Decíamos en nuestra Introducción 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 dos pueblos hermanos y ello en el contexto que otorga el 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.

---

(38) *Ibid.*, 5.010-5.011.

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 (39).

Creemos, pues, que resultará provechoso encauzar todas las inquietudes incorporadas en la proposición (40). Para ello, 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 tendrá que ir venciendo paso a paso las dificultades a que se ve sometida desde el mismo momento de su nacimiento (41).

El tratado de relaciones culturales, en fin, debería, 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 (42), que,

---

(39) Destacaremos 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. P. Romus, *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, A. Vara, «La CEE, un empujón a los negocios galaico-portugueses», *La Voz de Galicia*, 30 de mayo de 1984.

(40) 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 incidencia en la esfera citada de las semejanzas galaico-portuguesas, puede comprobarse, entre otros, por el método de exclusión, en M.V. López Cordón: *El pensamiento político internacional del federalismo español, 1868-1874*, Barcelona, 1975; P. Vázquez-Cuesta, *A Espanha ante o ultimatum*, Lisboa, 1975; H. de la Torre Gómez, *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal, 1910-1919*, Madrid, 1983; F. Aldecoa Luzárraga, «Las relaciones hispano-portuguesas en el contexto europeo (1945-1978)», Encuentro hispano-portugués. Coloquio de historia: «Relaciones peninsulares en la época contemporánea», Oeiras, 22-23 de junio de 1983, policopiado; Torre Gómez, «Relaciones peninsulares 1910-1936», *ibid.*

(41) No quisiéramos terminar esta comunicación 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 descartar *a priori* la posibilidad de que, además, un tratado se autentique en alguna de «las demás lenguas españolas» (artículo 3.2, Constitución I), atendiendo a las circunstancias: piénsese, *ad. ex.*, en esos tratados culturales cuya negociación y conclusión pueden instar las Comunidades vasca y catalana (Estatuto vasco, artículo 6.5, Estatuto catalán, artículo 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.

(42) No por azar un estatuto de Autonomía, como el de Aragón, recoge, en cuanto al derecho de iniciativa, la posibilidad de la comunidad autónoma de «solicitar al 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» (artículo 40.1); aspecto éste que en principio cabe entender implícito en la cláusula del artículo 35.3 del Estatuto gallego, sin perjuicio de un desarrollo preter-estatutario del mismo.

en la medida en que, como dice el artículo 2 del Convenio-marco europeo de 21 de mayo de 1980 sobre 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 (43).

---

(43) Cabría preguntarse —como ha hecho Albiol Biosca— si la cooperación fronteriza 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. G. de Albiol Biosca, «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 de 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*.