

# LA ACCION EXTERIOR DE GALICIA TRAS CUARENTA AÑOS DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA\*

## THE FOREIGN ACTION OF GALICIA AFTER FORTY YEARS OF AUTONOMY STATUTE

María Teresa Ponte Iglesias\*\*

**Resumen:** Desde la adopción del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma gallega ha afrontado la responsabilidad de trazar y desarrollar una estrategia de acción exterior propia acorde con sus intereses particulares, aprovechando todas las posibilidades mínimas y máximas de desarrollo de la autonomía política, pese a las limitadas disposiciones estatutarias en este sentido. Esta acción exterior se ha visto potenciada por la dimensión europea, atlántica y transfronteriza de Galicia. En este contexto, las fases de desarrollo de la Acción Exterior de Galicia han seguido una línea ascendente y bien definida. La consolidada jurisprudencia constitucional y la nueva legislación estatal sobre acción exterior del Estado y sobre tratados de 2014 vino a avalar y justificar un avance en la dinámica planificadora de la acción exterior de nuestra Comunidad Autónoma, constituyendo la Ley 10/2021, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia un paso significativo.

**Palabras clave:** Estatuto de autonomía - Acción exterior del Estado - Acción exterior de las Comunidades Autónomas - Cooperación transfronteriza - Lusofonía.

**Abstract:** Since the adoption of the Statute of Autonomy, the Galician Autonomous Community has faced the responsibility of drawing up and developing its own external action strategy in accordance with its interests, taking advantage of all the minimum and maximum possibilities of developing political autonomy, despite the limited statutory provisions in this regard. This external action has been enhanced by the European, Atlantic, and cross-border dimension of Galicia. In this context, the development phases of the Galician External Action have followed an ascending and well-defined line. The consolidated constitutional jurisprudence and the new state legislation on external action of the State and on treaties of 2014 came to endorse and justify an advance in the planning dynamics of the external action of our Autonomous Community, constituting

---

\* Trabajo publicado bajo el título en portugués "A acción exterior de Galicia tras corenta anos de Estatuto de autonomía", en *Revista Administración & Cidadanía*, EGAP Vol. 17, núm. 1, 2022, pp. 213-234. Incluido para su publicación en español en la Revista de la Facultad el 15 de marzo de 2024.

\*\* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. GRESIN - Universidad de Santiago de Compostela <https://orcid.org/0000-0002-7771-7005mteresa.ponte@usc.es> |

the Law 10/2021, regulating the action external affairs and cooperation for the development of Galicia a significant step.

**Keywords:** Statute of autonomy - External action of the State - External action of the Autonomous Communities - Cross-border cooperation – Lusophony.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La acción exterior de Galicia: Balance de una práctica consolidada. A) Proyección exterior europea y transfronteriza. B) Proyección exterior en América Latina. 3. Un nuevo marco regulador para la acción exterior de Galicia. A) La revisión estatutaria. B) La nueva legislación estatal sobre acción exterior del Estado u sobre tratados. C) La Ley 10/2021 reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia. 4. A modo de conclusión. 5. Bibliografía.

## 1. Introducción

Desde la adopción del Estatuto de Autonomía para Galicia el 6 de abril de 1981 han transcurrido cuatro décadas a lo largo de las cuales la Comunidad Autónoma gallega ha desarrollado y acumulado una intensa *actividad exterior propia* derivada tanto de su participación en los mecanismos de la Unión Europea como del ejercicio de sus competencias materiales en el medio internacional<sup>1</sup>, pese a no contener el Estatuto previsiones amplias en este sentido ni tampoco prosperar el proceso de revisión estatutaria emprendido por el Gobierno gallego en 2006 para dotar a nuestra Comunidad Autónoma de las reglas básicas en torno a las que modular su actividad exterior<sup>2</sup>.

En plena eclosión de los Estatutos autonómicos asentados en el Título VIII de la Constitución española de 1978, la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales se reunió, en Santiago de Compostela en junio de 1981<sup>3</sup>, para reflexionar sobre las repercusiones jurídico-político-internacionales de la autonomía en el orden internacional y europeo e indagar sobre las vías por donde en el Derecho español sería posible canalizar una participación efectiva

---

(1) Sobre el particular ver PUEYO LOSA, J. "Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 3, Nº 2, 1994, pp. 9-46; *Id.* "La participación de Galicia en las relaciones internacionales del Estado", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 4, Nº 2, 1995, pp. 161-200; *Id.* "La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja", *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas* (Jorge Pueyo Losa y M<sup>a</sup> Teresa Ponte Iglesias, eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho nº 9/1997, pp. 199-258.

(2) Vid. GARCÍA PÉREZ, R. "La reforma que no fue: El Estatuto de Autonomía y la acción exterior de Galicia", *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias* (Rafael García Pérez, Dir.), Tecnos, Madrid, 2009, pp. 263-283.

(3) *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Santiago de Compostela, 1-4 de junio de 1981, Xunta de Galicia, 1982.

de los entes territoriales autónomos en la gestación y conducción de la acción internacional del Estado, adaptando así el sistema de las relaciones entre el Derecho internacional y el derecho interno a la vez que se aseguraba una acción integrada, sin desfases o disfunciones de los distintos niveles de poder estatal en el plano de las relaciones internacionales<sup>4</sup>.

A partir de este momento, los profesores Manuel Pérez González y Jorge Pueyo Losa abrieron una línea de investigación en la escuela compostelana a la que nos fuimos sumando algunos de sus discípulos con el objetivo de contribuir, a través del esfuerzo conjunto, a enriquecer el *acervo doctrinal* en una materia dinámica y que incluye una diversidad de aspectos donde las Comunidades Autónomas, han ido desarrollando, con distinto grado, actuaciones que han supuesto una proyección exterior de su actividad política, siendo la Comunidad Autónoma de Galicia una de las más activas en este campo.

Valgan las consideraciones precedentes como punto de partida genérico de este trabajo cuyo objetivo es aportar una perspectiva general sobre el desarrollo de la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia en el 40 aniversario de la adopción de su Estatuto de Autonomía.

## **2. La acción exterior de Galicia: Balance de una práctica consolidada**

En un Estado de estructura compleja como el nuestro, la determinación de las respectivas capacidades de los distintos poderes, y de su necesaria interrelación, en el orden de las relaciones internacionales ha sido una cuestión difícil que progresivamente se ha ido flexibilizando y acomodando a la práctica de hechos consumados desarrollada por las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA); y ello, aun a pesar del recelo mostrado al respecto por el Gobierno central y de los criterios tan rígidos mantenidos por el Tribunal Constitucional en la interpretación del art. 149.1.3 de la Constitución en relación con el contenido de la noción de “relaciones internacionales”. La STC 165/1994, de 26 de mayo, por la que se resolvía el conflicto positivo de competencias entre el Gobierno del Estado y el del País Vasco supondrá una flexibilización al asumir en buena medida los planteamientos que los internacionalistas veníamos defendiendo desde la aprobación de la Constitución. El Tribunal puntualizó que no cabía identificar toda actividad de proyección exterior con la materia “relaciones internacionales” que la Constitución reserva a la competencia estatal. Desde la posición de las CCAA se venía así a consagrar “la constitucionalidad de aquella actividad autonómica en el exterior en ejercicio de sus competencias, o en defensa de los intereses que le son propios, siempre y cuando no supongan ni la asunción de las funciones reservadas a los sujetos de Derecho

---

(4) Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M. “Presentación”, en *Ibid.*, pp. 7 y 8.

Internacional (tratados, representación exterior y asunción de la responsabilidad internacional), ni interfirieran en la dirección de la política exterior”<sup>5</sup>.

Por otro lado, el Estatuto de Galicia al igual que otros Estatutos de Autonomía solo contenía disposiciones muy limitadas sobre la capacidad de acción exterior de la Xunta. Estas previsiones en nuestro caso se centraban básicamente en la posibilidad de solicitar al Gobierno del Estado la celebración de tratados internacionales que permitieran el establecimiento de relaciones culturales con los Estados en los que mantengan particulares vínculos culturales o lingüísticos o se asienten comunidades gallegas.

En este contexto, las fases de desarrollo de la Acción Exterior de Galicia han seguido una línea ascendente y bien definida. La Comunidad Autónoma gallega comenzó a desarrollar una acción exterior derivada de la práctica que, después de la Sentencia 137/1989, de 20 de julio sobre el conflicto positivo de competencias en relación con el comunicado de colaboración suscrito entre el Consejero de Ordenación y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca, no fue cuestionada<sup>6</sup>.

El entorno geográfico-regional en el que se sitúa Galicia y sus características históricas, culturales y socioeconómicas marcarán su actividad exterior propia. Su condición de región ribereña del Atlántico determina que esta actividad venga condicionada por la *dimensión atlántica*, trascendida por un *doble eje europeo y americano*, fruto de los vínculos históricos, culturales y socioeconómicos que nos ligan a ambos continentes<sup>7</sup>.

### **A) Proyección exterior europea y transfronteriza (ubicar título)**

Ante todo, la vocación europea de Galicia y la dinámica del proceso de integración europea favorecerá la proyección europea y transfronteriza de Galicia<sup>8</sup>.

---

(5) BUSTOS GISBERT, R. “El debate sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas: acción exterior de las Comunidades Autónomas”, *Informe Comunidades Autónomas*, N° 2013, 2013, p. 73.

(6) Un comentario de la Sentencia en PÉREZ GONZÁLEZ, M. “La ‘onda regional’ en Bruselas y el ámbito del poder exterior”, *Revista de Instituciones Europeas*, N° 3, 1994, pp. 849 y ss.

(7) PUEYO LOSA, J. “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia...”, *op. cit.*, p. 12. *Id.* “La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones de un...”, *op. cit.*, p. 206.

(8) En este sentido, FRAGA IRIBARNE subrayaba que “Galicia se presenta como una región europea, avalada por dos realidades históricas, bien diferentes pero que han dejado su huella imborrable en nuestra pasada y reciente historia. De un lado, y como hecho cultural de gran dimensión, el Camino de Santiago ha sido a lo largo de muchos siglos un lugar de encuentro entre gentes y costumbres de diversos territorios europeos, teniendo como símbolo el peregrinaje a Santiago, que ha sido y es en definitiva hoy el Camino de Europa. De otro lado, el fenómeno de la inmigración, de efectos más traumáticos, a través del cual miles de gallegos han aportado su trabajo en la construcción de lo que muchos países de Europa presentan actualmente”, “Galicia su presencia en Europa”, *Noticias CEE*, N° 72, 1991, p. 9.

Por una parte, en el *contexto europeo*, ésta buscará, su protagonismo y participación tanto a nivel comunitario (por sí misma o a través del Estado en los asuntos relacionados con la UE mediante la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea y de la red de conferencias sectoriales) como a través de su participación en los distintos organismos europeos de cooperación interregional. Por otra, en el *contexto transfronterizo* los intereses exteriores de Galicia se volcarán en el Norte de Portugal con el consiguiente desarrollo de una intensa cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Norte de Portugal articulada a través de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal<sup>9</sup>.

La Unión Europea crea mecanismos que facilitarán la participación de los entes infraestatales en el diseño de sus políticas, avalando con ello el reconocimiento de su capacidad de acción supraestatal. Así la Comunidad Autónoma gallega contará con representantes en instituciones y órganos europeos.

Pero, sin duda, al margen de la participación de Galicia en los asuntos de la Unión Europea, las relaciones multilaterales interregionales y las relaciones bilaterales con algunas regiones europeas se convertirán en una pieza clave de la acción exterior de Galicia. Así, en el marco de las primeras, la Comunidad Autónoma gallega buscará singularizar sus intereses en el ámbito de las regiones atlánticas, en particular en el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, la Conferencia de Regiones del Sur de la Europa Atlántica, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas y la Asamblea de Regiones de Europa, entre otras asociaciones regionales. Y en lo concerniente a las relaciones bilaterales, Galicia mantendrá contactos con la Región de los Países del Loira, la Región de Bretaña, la Región de Piamonte o el Condado de Essex con el fin de realizar actividades promocionales

---

(9) Un análisis de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal en BRAGA DA CRUZ, L. "La cooperación transfronteriza entre el Norte de Portugal y Galicia. De la experiencia de cooperación interregional a la construcción de una Comunidad de Trabajo Transfronteriza", *Regiones transfronterizas y Mercado Único Europeo* (Carlos Otero Díaz, ed.), Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1992, pp. 13-29. BRITO, W. "As novas tendéncias da cooperación transfronteiriça entre a Galiza e o Norte de Portugal", *España y Portugal: Veinte años de integración europea* (Luis Lobo-Fernandes y Rafael García Pérez, Coords.), Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2007, pp. 293-306; *Id.* "A cooperación entre a região norte de Portugal e a Comunidade Autónoma da Galiza", *Revista de Estudos Europeos*, Nº 56, 2010, pp. 21- 32. PONTE IGLESIAS: "Galicia y la Región Norte de Portugal: Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 2, Nº 1, 1993, pp. 161-196. *Id.*, "La Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XLV, Nº 2, 1993, pp. 568-570. *Id.*, "La cooperación transfronteriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: Una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia", *La actividad exterior y comunitaria de Galicia...*, cit., pp. 259-291. *Id.*, "A Comunidade de Traballo como instrumento dinamizador da integración", *Tempo Exterior. Revista de Análise de Estudos Internacionais*, Vol. II, Nº 3, Xullo-Decembro 2001, pp. 23-35. PUEYO LOSA, J. "El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal", *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Madrid, 2002, pp. 21-49.

referidas a intereses de tipo turístico, comercial o cultural que en algunos casos depararan además en la concertación de instrumentos de colaboración<sup>10</sup>.

Será en este marco de contactos bilaterales donde las *relaciones de cooperación transfronteriza con el Norte de Portugal* ocupen un lugar preferente. Así, el 31 de octubre de 1991, los Presidentes de la Xunta de Galicia y de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal, reunidos en Oporto, firmaban el *Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal*.

A partir de este momento, nos encontramos con una Comunidad de Trabajo creada mediante un compromiso mutuo de carácter no normativo, de naturaleza estrictamente política y carácter informal<sup>11</sup>. Ahora bien, la naturaleza política y las limitaciones derivadas de ella no impidieron a este organismo cumplir con las finalidades de contribuir tanto al desarrollo de ambas regiones fronterizas en un marco de creciente interdependencia y solidaridad interregional como a la construcción europea.

El Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo sería revisado ocho años después -el 19 de mayo de 1999-, para modificar su artículo 3 relativo al Consejo de la Comunidad, al objeto de integrar en él a los representantes de los organismos que agrupan a entidades locales públicas del ámbito territorial de la Comunidad de Trabajo. Ello supuso un paso adelante, al posibilitar la participación de los municipios ubicados en las áreas de fronteras que asumían así un papel más activo en la resolución de los problemas comunes que les afectan<sup>12</sup>.

La institucionalización de las relaciones de cooperación transfronteriza entre Galicia y el Norte de Portugal sirvió de incentivo y modelo para impulsar otras iniciativas de cooperación transfronteriza entre gobiernos autonómicos y comisiones de coordinación portuguesas. Además, la acción de Galicia y el Norte de Portugal

---

(10) Entre otros: Protocolo de Colaboración con la Región de los Países del Loira de 14 de marzo de 1991; Protocolo de Colaboración con la Región de Bretaña de 1992; y Protocolo de Colaboración con la Región de Piamonte de 3 de diciembre de 1993.

(11) La creación de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, no se realizó por medio de la adopción de los instrumentos de cooperación a los que se refiere el *Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales*, de 21 de mayo de 1980, ya que en el momento de la adopción del Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo, España y Portugal todavía no habían celebrado un tratado internacional específico tal como exigía la Declaración española que acompañó la ratificación del mencionado Convenio-marco europeo; y tampoco ni en el Derecho español ni en el portugués existía una específica legislación interna en la materia.

(12) Ello permitió incorporar a la estructura de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal cuatro Comunidades Territoriales de Cooperación constituidas durante los años 1999 y 2002: Comunidade Territorial de Cooperación do Val do Limia, Comunidade Territorial de Cooperación do Val do Miño, Comunidade Territorial de Cooperación do Val do Tamega, y Comunidade Territorial do Val do Cávado de las que forman parte también las Cámaras Municipales portuguesas y las Diputaciones y Ayuntamientos de las provincias de Ourense y Pontevedra. Asimismo, el 28 de junio de 2000, se integró el Eje Atlántico a la estructura de la Comunidad de Trabajo, como miembro de pleno derecho.

en este ámbito contribuyó, en palabras de Brito, a acelerar el proceso de negociación y de celebración del Tratado hispano portugués sobre cooperación transfronteriza (en adelante Tratado de Valencia)<sup>13</sup>. Con su firma en 2002 se viene a formalizar la cooperación desarrollada entre las entidades españolas y las instancias vecinas<sup>14</sup>.

La entrada en vigor del Tratado de Valencia en 2004 supondrá la adaptación de todos los acuerdos y protocolos de cooperación transfronteriza existentes, mediante nuevos convenios de cooperación<sup>15</sup>, entre ellos el Acuerdo Constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal<sup>16</sup>, que formalizará definitivamente sus actividades como organismo sin personalidad jurídica<sup>17</sup>.

Además, el marco legal aprobado por la UE tras la adopción del Reglamento sobre la *Agrupación Europea de Cooperación Territorial* (AECT)<sup>18</sup>, y del Tratado de Lisboa de 2007, van a marcar un antes y un después en el ámbito de cooperación transfronteriza<sup>19</sup>, iniciando “una tendencia rupturista-innovadora” dirigida a facilitar y fomentar la cooperación territorial<sup>20</sup>.

Con la constitución de las AECT Galicia-Norte de Portugal (GNP-AECT) en 2008 y, posteriormente, de la AECT Eurocidade Chaves-Verín (2010) y la AECT Río Miño (2018), se supera “la concepción tradicional de la cooperación transfronteriza y se abre una nueva vía hacia la cooperación territorial de dimensión europea que

---

(13) BRITO, “As novas tendencias...”, *cit.*, p. 296.

(14) Su entrada en vigor tiene lugar el 30 de enero de 2004, *BOE* Núm. 219, de 12 de septiembre de 2003.

(15) Su art. 13.1 dispone que el mismo se aplicará a los Convenios de cooperación transfronteriza suscritos por las instancias y entidades territoriales con anterioridad a su entrada en vigor, debiendo adaptarse dichos instrumentos a las disposiciones del presente Tratado en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada.

(16) A este se suman otros Acuerdos constitutivos de las Comunidades Territoriales de Cooperación ya mencionadas *supra*.

(17) La preparación del *Proyecto de adaptación* del Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal y la Comunidad Autónoma de Galicia conforme a las obligaciones derivadas del Tratado hispano-portugués de cooperación transfronteriza de 2002 nos fue encomendado a los Profesores Jorge Pueyo Losa, Wladimir Brito, Nuno Venade y a esta autora. Sus resultados se recogen en PUEYO LOSA, J. - PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> T. - BRITO, W. - VENADE, N. *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza*, de 3 de octubre de 2002, Xunta de Galicia/Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga, 2004.

(18) Reglamento (CE) N<sup>o</sup> 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), *DOUE* L 210 de 31.7.2006.

(19) HERRERO DE LA FUENTE, A. “Veinte años de cooperación transfronteriza con Portugal”, *Revista de Estudios Europeos*, N<sup>o</sup> 56, 2010, p. 15.

(20) CALDERÓN, F.J. “Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: “El caso de la Raya Ibérica””, *Estudios Fronterizos*, 18(36), mayo-agosto de 2017, pp. 89 y 90.

amplía las posibilidades de actuación que hasta ahora tenían los entes territoriales y locales”<sup>21</sup>.

Este nuevo instrumento institucional concebido para salvar algunas de las dificultades que afectaban a la cooperación transfronteriza, además de allanar el camino para una cooperación de segunda generación<sup>22</sup>, contribuye sin lugar a duda a la articulación de la *Euroregión Galicia-Norte de Portugal* como espacio territorial fuertemente competitivo, que enmarca y acoge el conjunto de la cooperación transfronteriza desarrollada por entidades públicas y privadas<sup>23</sup>.

La Euroregión Galicia-Norte de Portugal ha impulsado otras fórmulas innovadoras de base local como las *Eurociudades*, desarrolladas entre los municipios gallegos y portugueses contiguos, con el objetivo de promover la convergencia institucional, económica, cultural, social, propiciando así la utilización de servicios comunes como instrumento dinamizador de la convivencia entre las poblaciones fronterizas. Es el caso de la Eurociudad Verín-Chaves (2007) o de la Eurociudad Tui-Valença (2013).

Nos encontramos, por tanto, ante uno de los *espacios transfronterizos* más consolidados e integrados de Europa donde el hecho fronterizo ha sido fundamental en el contexto de las relaciones con Portugal<sup>24</sup>, y en el que se ha desarrollado a lo largo de los años un modelo general de cooperación caracterizado, en palabras de Brito, “pela voluntariedade volitiva de participar na construçã de um projecto de cooperaçã, pelo diálogo horizontal entre as regiões, pela busca das identidades

---

(21) GARCÍA PÉREZ, R. “La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Logros y oportunidades”, *Coverging Pathways. Spain and the European Integration Process/Itinerarios Cruzados. España y el proceso de construcción europea* (Cristina Blanco Sío-López y Susana Muñoz, eds./ dirs.), “Cuadernos de Yuste”, N° 7, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang Éditions Scientifiques Internationales, 2013, p. 480.

(22) CANCELA OUTEDA, C. “Panorama de la cooperación territorial en la euroregión Galicia-Norte de Portugal”, *Doc. Anàl. Geogr.* 2010, vol. 56/1, p. 155.

(23) Ahora bien, como ya hemos dejado constancia en otro trabajo, la consolidación del espacio transfronterizo Galicia-Norte de Portugal como un *espacio “euroregional”* -conforme a la terminología acuñada por el Consejo de Europa-, no supone, a nuestro juicio, la creación de una categoría jurídica. Precisamente, su alto grado de “indefinición” e “indeterminación”, sirve para amalgamar una compleja red instrumentos a los que las regiones fronterizas recurren para satisfacer sus intereses de cooperación transfronteriza, tal como lo demuestra la propia práctica europea, por la vía del creciente número de estructuras de cooperación transfronteriza que se han ido articulando, sobre todo, desde la década de los 90 bajo el rotulo de “Euroregiones” y en las que se esconden muy variopintas fórmulas de cooperación. (PUEYO LOSA, J. - PONTE IGLESIAS, M.T. “El espacio euroregional Galicia-Norte de Portugal y los nuevos instrumentos europeos de cooperación territorial”, *España y Portugal: Veinte años...*, cit., pp. 261-262).

(24) PONTE IGLESIAS, M.T. “Las relaciones con Portugal y la Lusofonía en la Estrategia de Acción Exterior de Galicia”, *Estudios em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito* (Mario Ferreira Monte, Joaquim Freitas da Rocha/Maria de Assunção do Vale Pereira, Coords.), Almedina, Coimbra, 2020, pp. 1163-1181.

e complementariedades económicas, culturais a até mesmo geo-ambientais, pela concertação e coordenação dos intereses comuns”<sup>25</sup>.

### **B) Proyección exterior en América Latina**

La *dimensión atlántica* de Galicia favorecerá también su proyección exterior en América Latina convirtiendo a la zona en un referente muy importante para nuestra Comunidad. “Los múltiples intereses humanos, sociales culturales y económicos que vinculan a nuestros ciudadanos con la otra costa del océano, junto con las perspectivas económicas de la región, a veces problemáticas, pero en general valoradas como optimistas, justifican la alta prioridad concedida por la Xunta de Galicia a las actuaciones institucionales y económicas en dicha zona”<sup>26</sup>. De ahí que la Comunidad Autónoma gallega impulsará, de manera notable, distintas actividades de relevancia internacional en Latinoamérica y, más concretamente, en el área de MERCOSUR mediante la articulación de diversas fórmulas e instrumentos de cooperación interregional<sup>27</sup>.

La “base material, y prácticamente exclusiva, sobre la que se basó, inicialmente la acción política dirigida desde la Xunta hacia América Latina” han sido los vínculos entre el pueblo gallego y las naciones latinoamericanas<sup>28</sup>.

Ciertamente, el flujo de la emigración gallega desde comienzos del siglo XVIII hasta mediados del XX va a generar la existencia de una comunidad nacional en el extranjero -integrada plenamente en las sociedades receptoras- a la que el Estatuto de Autonomía para Galicia va a reconocer su galleguidad entendida como «el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego»<sup>29</sup>. Además, las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia tendieron a su autoorganización,

---

(25) BRITO, “As novas tendencias...”, cit., p. 295.

(26) VIQUEIRA, M<sup>a</sup> - RÍOS, X. “Galicia: acción exterior y *Galeguidade* en América Latina”, *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina* Ch. Freres y A. Saenz, eds.), Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, Madrid, 2002, p. 149. Ver asimismo FRERES, Ch., SAENZ, A. - VIQUEIRA, M<sup>a</sup>. “A acción exterior das comunidades autónomas españolas en América Latina: o caso de Galicia”, *Texturas Internacionais* 3, IGADI, Baiona, 1997, p. 126.

(27) PONTE IGLESIAS, M.T. “La acción exterior de Galicia y los procesos de integración en América Latina con especial atención al Mercosur”, *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. Las perspectivas de las entidades subestatales. El caso de Galicia* (Carlos Francisco Medina del Pozo y Andrés Faiña Medin, dirs.) Ediciones Jurídicas DIJUSA, Madrid, 2005, pp. 335-356.

(28) GARCÍA PÉREZ, R. “La acción exterior de Galicia hacia Iberoamérica”, *Dereito. Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 7, N<sup>o</sup> 2, 1998, p. 77.1<sup>o</sup>

(29) Art. 7 del Estatuto. Además, el art. 35 del mismo Estatuto, como ya señalamos, dispone que la Comunidad Autónoma gallega podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados en los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos.

creando una vasta red de centros gallegos con la función de mantener su identidad y cumplir funciones asociativas, culturales, asistenciales y recreativas.

A lo anterior se sumarán nuevos factores que vendrán a favorecer e impulsar la acción exterior de Galicia en América Latina, principalmente las relaciones entre la Unión Europea e Iberoamérica, con especial atención al MERCOSUR, y el interés de España en este proceso de integración habida cuenta de sus privilegiadas relaciones históricas con los países miembros del MERCOSUR, relaciones que se verán realzadas con su interés en impulsar y consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones<sup>30</sup>.

En esta dirección la Comunidad Autónoma de Galicia pondrá en marcha diversas acciones de proyección internacional con estados brasileños y provincias argentinas<sup>31</sup>, destacando de manera particular las relaciones multilaterales interregionales entre Galicia, CODESUL-CRECENEA LITORAL y la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa. Sobre la base de estas relaciones multilaterales durante los años 1998 a 2000, dichas entidades suscribieron diversos instrumentos, entre otros, la Carta de Anhatomirim, el Acta de Florianópolis, el Acta de Porto Alegre o el Acta de Murcia con miras a iniciar un proceso de cooperación para la ampliación de las relaciones en los ámbitos económico, técnico, social, turístico, cultural y educativo. A tal efecto crean un Grupo de Trabajo Permanente compuesto por representantes de CODESUL-CRECENEA LITORAL y de la Xunta de Galicia con la misión de establecer vínculos permanentes y efectivos entre los estados y regiones integrantes en los ámbitos indicados para impulsar los procesos de cooperación y desarrollo en el marco de los procesos de integración de la Unión Europea y del MERCOSUR<sup>32</sup>.

De especial interés resulta también la creación de Oficinas de Enlace ante el MERCOSUR con la misión principal de servir de apoyo a los intereses gallegos, potenciando las relaciones institucionales, económicas, sociales y culturales de Galicia con el continente Latinoamericano. Su mayor valor reside en acercar entidades territoriales distintas de los Estados, pero comprometidas con el diálogo entre Europa y América Latina<sup>33</sup>.

---

(30) PONTE IGLESIAS, "La acción exterior de Galicia y los procesos de integración...", cit., pp. 342-345.

(31) Acciones que depararon en la concertación de diversos acuerdos complementarios de cooperación, cartas de intenciones y protocolos de hermanamiento. Sobre el particular ver PONTE IGLESIAS, "La acción exterior de Galicia y los procesos de integración...", cit., pp. 346-348.

(32) *Ibid.*, pp. 348-350.

(33) *Ibid.*, pp. 350-352.

### 3. Un nuevo marco regulador para la acción exterior de Galicia

#### A) La revisión estatutaria

En el año 2006 comienza un período de revisión estatutaria que se inicia con la reforma del Estatuto de Autonomía catalán y se extiende a otros Estatutos como el de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura con la finalidad de consolidar y codificar la práctica en acción exterior, desarrollarla de manera plena y otorgarle una cobertura jurídica amplia.

Los nuevos Estatutos de Autonomía establecen una clara distinción entre la acción exterior propiamente dicha (actividades realizadas directamente por la Comunidad Autónoma, y actividades reservadas al Estado, pero en las que se permite a las CCAA ya tener presencia directa, ya participar en las relaciones internacionales del Estado) y la acción en el ámbito de la UE. Esta distinción, como ha apuntado BUSTOS, “era urgente y estaba claramente establecida en la jurisprudencia. El que los Estatutos suplan la laguna que supone la ausencia de reforma constitucional en este punto debe ser bienvenido”<sup>34</sup>.

La generalización de las reformas estatutarias también tuvo eco en Galicia donde el Gobierno bipartito de la Xunta, tras iniciarse la VII legislatura del Parlamento de Galicia, promovió la reforma del Estatuto Gallego. A tal efecto, se creó una Comisión de Estudio para la Reforma del Estatuto de Autonomía, estableciéndose en su seno una «ponencia conjunta paritaria» encargada de elaborar la proposición de ley de modificación del Estatuto.

El nuevo Estatuto que resultará de la reforma debía de reconocer, como subrayó Pueyo Losa, la capacidad de la Xunta para llevar a cabo acciones con proyección exterior, consagrar lo ya logrado y dotar a Galicia de una base jurídica que le permitiera seguir ampliando su actividad internacional en cuestiones tales como la participación en la definición y ejecución de la política exterior del Estado, la formalización de acuerdos de colaboración con entes territoriales extranjeros, la aperturas de oficinas o delegaciones en el exterior, o desarrollar la privilegiada relación construida con la Región Norte de Portugal<sup>35</sup>.

Durante el proceso de reforma estatutaria todas las propuestas en materia de acción exterior tuvieron como referente, en todos los casos y en todas las fuerzas políticas, el tratamiento dado a esta cuestión en los Estatutos de Autonomía ya aprobados (Comunidad Valenciana y Cataluña), o que se encontraban en fase avanzada de tramitación parlamentaria (Andalucía, Aragón y Baleares), de manera que los negociadores de la Ponencia aceptaron que el tratamiento dado a esta cuestión en el nuevo Estatuto gallego se desdoblara en dos apartados: uno consagrado con

(34) BUSTOS GISBERT: *op. cit.*, p. 75.

(35) PUEYO LOSA, J. «La acción exterior de Galicia y el Estatuto», *La Voz de Galicia* (30-06-06) ([www.lavozdegalicia.es](http://www.lavozdegalicia.es)).

carácter general a la acción exterior y otro dedicado a la Unión Europea, todo ello enmarcado en un capítulo general en el que se regulaban las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, como señala García Pérez, la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia “no representó ningún papel significativo a lo largo de todo el proceso de discusión del nuevo Estatuto; ni fue objeto de propuestas específicas ni fue causa de especial disenso entre las fuerzas políticas. Sencillamente, no entró a formar parte de las cuestiones centrales objeto de discusión entre las que destacó, de manera sobresaliente, la definición identitaria de Galicia. Dentro de esta atonía general, los negociadores políticos se limitaron a trasladar el tratamiento dado a la acción exterior por aquellos estatutos ya reformados o en avanzado estado de reforma, teniendo al de Cataluña como principal referente”<sup>36</sup>.

### ***B) La nueva legislación estatal sobre acción exterior del Estado y sobre tratados***

La entrada en vigor de la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante LASEE)<sup>37</sup>, y de la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (en adelante LTOAI)<sup>38</sup>, configuran un nuevo marco legislativo para responder a la realidad actual de un Estado descentralizado como el nuestro en el que resulta necesario garantizar el equilibrio entre la competencia estatal para fijar la política exterior y la acción exterior propia desplegada por las CCAA al amparo de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En este sentido, la LASEE arbitra distintos mecanismos por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación cuyo fin no es otro que la supervisión de la actividad exterior de las CCAA, señalando que esta actividad deberá respetar las directrices que fije el Gobierno del Estado a través del diseño de la Estrategia de Acción Exterior. Y la LTOAI, por su parte, en los términos fijados por el Tribunal Constitucional, “aspira a establecer únicamente medidas de coordinación de

---

(36) GARCÍA PÉREZ, R. “La acción exterior en la fallida reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia (2006-2007)”, *Administración & Ciudadanía*, Vol.3, N°1, 2008, p. 70.

(37) Un examen en GARCÍA PÉREZ, R. “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 27, 2014, disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num27/articulos/proyeccion-internacional-comunidades-autonomas-ley-accion-servicio-exterior-estado-laese-autonomia-territorial-unidad-accion-politica-exterior> (Consultado el 9 de mayo de 2022).

(38) Un examen pormenorizado de la Ley 25/2014 en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. - DÍEZ-HOCHLEITNER RODRÍGUEZ, J. - MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.): *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2015.

la actividad de las CCAA con potencial efecto exterior para evitar consecuencias irreparables en la adecuada ejecución de la política exterior por parte del Estado”<sup>39</sup>.

No hay que silenciar, sin embargo, que ambas Leyes, como pone de manifiesto Janer Torrens, suscitaron la cuestión de “si el Estado, a través de dos leyes ordinarias (que no forman parte del bloque de constitucionalidad y que son inferiores a los Estatutos de Autonomía) y de los instrumentos de coordinación que estas prevén, no se está injiriendo y limitando, en consecuencia, la acción exterior de las Comunidades Autónomas”<sup>40</sup>. No obstante, según advierte el propio autor, el TC en distintas sentencias ha entendido que el Estado, con el fin de salvaguardar su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, puede “[...] establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”. La coordinación “[...] tiene como presupuesto la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas y que no deben quedar vacías de contenido por dicha competencia estatal”. En definitiva, “el problema reside en determinar hasta qué punto los instrumentos de coordinación diseñados por el Estado no pueden suponer un menoscabo importante de una acción exterior autonómica prevista en los Estatutos de Autonomía en la cual no se prevén mecanismos de control por parte del Estado”<sup>41</sup>.

En este punto, parece oportuno recordar las Sentencias del Tribunal Constitucional 85/2016, de 28 de abril, y 228/2016, de 22 de diciembre respectivamente, que suponen la introducción de una serie de matices a la ya consolidada jurisprudencia constitucional relativa a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. En ambas sentencias, el Tribunal Constitucional reconoce al Estado una facultad de coordinación de la acción exterior de las CCAA, y parece reinterpretar el contenido de la competencia exclusiva del Estado, dotándolo de una mayor proyección<sup>42</sup>.

En un contexto como el descripto, marcado por los desarrollos en el plano legislativo y jurisprudencial, la Xunta de Galicia aprobó el Decreto 178/2015, con el fin de sistematizar, regular y coordinar la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia de conformidad con las obligaciones derivadas de la Constitución española

---

(39) MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “La Ley de tratados y otros acuerdos internacionales: Una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 67/1, enero-junio 2015, p. 26.

(40) JANER TORRENS, J. D. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *REAF* núm. 26, octubre 2017, p. 21.

(41) *Ibid.*, p. 21.

(42) *Ibid.*, p. 16.

y del nuevo marco normativo aprobado<sup>43</sup>; y, posteriormente, en 2018, adoptó la *Estrategia Gallega de Acción Exterior post 2020* (en adelante EGAEX), que describe los principales objetivos y ámbitos de actuación para los próximos años en este campo<sup>44</sup>.

Este nuevo marco jurídico, como advierte la propia EGAEX, viene a avalar y justificar por sí mismo que la Xunta de Galicia avance en la dinámica planificadora de su acción exterior, con el fin de superar y mejorar instrumentos previos, como el Libro Blanco de Acción Exterior (2005); las 100 reflexiones para una Estrategia de Acción Exterior de Galicia (2007), o el documento Prioridades de Actuación en el Exterior (2010)<sup>45</sup>. No obstante, la EGAEX adolece de un contenido excesivamente programático. Quizás su rasgo más relevante, a nuestro modo de ver, sea poner en valor el “estrechamiento del vínculo con Portugal y con la comunidad lusófona de naciones”, y el papel de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal a través de las instituciones que canalizan la cooperación territorial y transfronteriza en este espacio diferencial de la península ibérica.

Concretamente, el artículo 31 del Decreto 178/2015 por el que se regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia, establece que de conformidad con la Ley 1/2014, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y los vínculos con la lusofonía, “la Xunta de Galicia pondrá en marcha un programa específico de fomento de intercambios y estancias temporales de personal empleado público gallego y portugués, en especial en aquellas áreas en las que se considere más urgente el establecimiento de un mayor o más intenso nivel de cooperación, coordinación o, incluso, de integración de servicios públicos.”, correspondiendo a la Agrupación Europea de Cooperación territorial GNP-AECT instrumentar “la cooperación galaico-portuguesa en el ámbito de la Lusofonía a través de programas específicos, promoviendo intercambios culturales, universitarios y educativos entre actores y agentes de estos ámbitos, portugueses, de otros países lusófonos y gallegos”.

---

(43) DOG Núm. 233, de 7 de diciembre de 2015.

(44) Esta Estrategia ha sido calificada por MÉNDEZ ROMEU como un “documento descriptivo” que sugiere de entrada dos consideraciones. Por un lado, la desmesurada extensión del informe en relación con documentos anteriores. Por otro, la evidencia de que nos encontramos ante un instrumento de síntesis, procedente de distintas fuentes yuxtapuestas. En suma, para este autor, la EGAEX, no representa un documento de estrategia útil para un futuro basado en líneas de fuerza identificables (MÉNDEZ ROMEU, J. L. “Marco actual político e xurídico”, *Informe sobre a Política de Acción Exterior para Galicia*, Colección de Cadernos de Cooperación do Eixo Atlántico (Xoán Vázquez Mao, Dir.), Eixo Atlántico Peninsular, 2018, pp. 21, 22 y 24. En la misma línea, RÍOS califica la EGAEX como una propuesta generosa en extensión pero que adolece de una visión continuista y escasamente innovadora (RÍOS, X. “Deseño dunha Acción Exterior para Galicia”, *Ibid.*, p. 34).

(45) *Estratexia Galega de Acción Exterior. Horizonte post 2020*, Xunta de Galicia, 2018, p. 29, párr. 45. Hay que subrayar que otras Comunidades Autónomas adoptaron también Estrategias de Acción Exterior. Es el caso del País Vasco (“Estrategia marco de internacionalización 2020”) o de Cataluña (“Plan de Acción Exterior 2010-2015” y otro para el período 2015-2018 bajo el título “Compromiso de Cataluña con el multilateralismo”, este último suspendido por el Tribunal Constitucional).

Por su parte, la EGAEX insiste en la necesidad de la consolidación de la Eurorregión y de su proyección en los países de la lusofonía. La Eurorregión Galicia Norte de Portugal presenta una tradición histórica común muy cimentada, con una geografía, cultura e idioma similares, que favorecen el entendimiento y la interrelación de sus poblaciones, tanto por su peso socioeconómico y demográfico conjuntos, como por su afinidad cultural, su dinamismo mercantil y su estructura jurídico-institucional. Y, también subraya como la Ley 1/2014, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía, constituye una oportunidad sin precedentes para el impulso del intercambio cultural, informativo, comercial y lingüístico a la hora de posicionar a Galicia y a la lengua gallega como plataforma de contacto entre la culturas hispana y lusa, entendidas ambas en un sentido amplio<sup>46</sup>.

Al amparo de estos instrumentos trasciende la decidida voluntad de la Xunta de Galicia de continuar avanzando en la *profundización de sus relaciones con Portugal*. Nuestro vecino y su lengua son el puente para que Galicia pueda impulsar y abrir vías de cooperación en ámbitos de interés con los países lusófonos<sup>47</sup>. Además, en este camino de profundización de los vínculos con Portugal un aspecto importante a destacar es la admisión del *Consello da Cultura Galega* como *observador consultivo*<sup>48</sup> de la Comunidad de los Países en Lengua Portuguesa (CPLP)<sup>49</sup>, que tuvo lugar en

---

(46) A tal fin, la Xunta de Galicia puso en marcha el buscador Paz Andrade (<http://exportarengalego.gal>), con el fin de facilitar la gestión de la información necesaria para interactuar con todos los países de la lusofonía, toda vez que la lengua gallega constituye un instrumento de internacionalización y una ventaja competitiva en un mercado de más de 200.000.000 de potenciales clientes en los países lusófonos.

(47) Ver PONTE IGLESIAS, "Las relaciones con Portugal y la Lusofonía...", cit., pp. 1179-1180. GUERRA WESLY, S.T. "Lusofonia na Galiza e a inclusión do Brasil e demais países lusófonos", *Tempo Exterior. Revista de Análise de Estudos Internacionais*, 20 de abril de 2022, disponible en <https://www.igadi.gal/web/analiseopinion/lusofonia-na-galiza-e-a-inclusao-do-brasil-e-demaiss-paises-lusofonos> (Consultado el 9 de mayo de 2022).

(48) El Reglamento de Observadores Consultivos de la CPLP fue aprobado en 2009 y modificado en 2016. La colaboración entre la CPLP y los Observadores Consultivos abarca además de la promoción y difusión de la lengua portuguesa, todos los ámbitos en los que la Comunidad desarrolla actividades específicas. Esta cooperación puede revestir diversas formas: la asociación para la implementación y cofinanciación de proyectos, programas y acciones en el ámbito de la CPLP; intercambio de informaciones, entre otras. Los derechos y deberes de los Observadores aparecen regulados en los arts. 12 y 13 del Reglamento. Entre los derechos se recogen: el acceso a las decisiones tomadas en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno y en el Consejo de Ministros de la CPLP; la condición preferencial como socios institucionales en las iniciativas promovidas por la CPLP; y la posibilidad de asistir a las Reuniones Técnicas mediante invitación.

(49) La CPLP, creada el 17 de julio de 1996, está integrada por nueve Estados miembros de diferentes continentes con unos intereses y valores compartidos que trasciende la distancia geográfica y 200 millones de personas que comparten un idioma común. Goza de personalidad jurídica y está dotada de autonomía financiera. Entre sus objetivos generales destacan: la concertación política-diplomática entre sus miembros con el fin de reforzar su presencia en el escenario internacional; la cooperación en todos los ámbitos, incluido la educación, ciencia y tecnología, cultura, deporte y comunicación social salud, agricultura, administración pública, justicia, o la seguridad pública; la

octubre de 2016, con ocasión de la XI Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CPLP celebrada en Brasilia.

### *C) La Ley 10/2021 reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia*

En su reunión de 18 de julio de 2019 el Consello de la Xunta de Galicia acordó autorizar el inicio de la tramitación del anteproyecto de Ley reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia. El anteproyecto fue objeto de consulta pública previa entre el 8 y el 28 de febrero de 2019 en el Portal de Transparencia y Gobierno abierto<sup>50</sup>. Asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno y durante el período comprendido entre el 26 de julio al 15 de septiembre de 2019 se expuso públicamente el texto íntegro del anteproyecto de Ley en el mencionado Portal<sup>51</sup>.

El 30 de enero de 2020, la Secretaría General Técnica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia emite informe favorable en el que se considera que el “Anteproyecto de ley reguladora de la acción exterior y cooperación al desarrollo”, reúne las condiciones esenciales para su aplicación y efectividad<sup>52</sup>.

Finalmente, la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia sería aprobada por el Parlamento

---

realización de proyectos de promoción y difusión de la lengua portuguesa. La Secretaría Ejecutiva de la Comunidad tiene su sede en Lisboa. El 17 de julio de 2021, con ocasión de la Cumbre de la Organización celebrada en Luanda, en el año en que la CPLP celebraba el 25 aniversario de su creación, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CPLP aprobó el ingreso de España como Estado Observador Asociado. Hay que destacar, además, el apoyo que la Comunidad Autónoma de Galicia ha dado a la candidatura de España.

(50) A raíz de esta difusión se presentaron sugerencias por parte de la Agencia Gallega de Innovación (GAIN), el Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad, el Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI) y la Coordinadora gallega de ONG para el desarrollo.

(51) Tras este trámite se recibieron alegaciones por parte de las Consellerías de Cultura y Turismo, Sanidad (a través del SERGAS), Hacienda (a través de la ATRIGA), la Presidencia de la Xunta de Galicia (a través de la AMTEGA), la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa y la Secretaría General de la Igualdad. También de la Coordinadora gallega de ONG para el desarrollo, el Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad; la Empresa ICARTO, el FEGAMP, el Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI) y el Grupo de Estudios Internacionales de la USC (GRESIN).

(52) *Informe de legalidad sobre el anteproyecto de ley reguladora de la acción exterior y cooperación al desarrollo de Galicia*, Secretaría Xeral Técnica, Xunta de Galicia, Disponible en [https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/normativa-tramitacion/informes\\_legalidade/cpapx/CPAPX-IL-lei-accion-exterior-cas.pdf](https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/normativa-tramitacion/informes_legalidade/cpapx/CPAPX-IL-lei-accion-exterior-cas.pdf) (Consultado el 9 de mayo de 2022).

Gallego en su sesión plenaria del 23 de febrero de 2021 por 41 votos a favor, 14 en contra y 18 abstenciones<sup>53</sup>.

La exposición de motivos de la Ley justifica su adopción acorde con los cambios sustanciales en el ordenamiento jurídico español y la evolución de la jurisprudencia constitucional en favor de la asunción de la proyección exterior de las CCAA. La Ley tiene como fin regular la acción exterior del sector público autonómico fuera del territorio nacional español a través de una serie de objetivos estratégicos enunciados en el artículo 4 de la Ley a la par que facilitar la cooperación entre todas las administraciones públicas gallegas y los agentes privados gallegos con presencia, proyección o intereses en el exterior. Al mismo tiempo, la Ley incorpora también el régimen jurídico del sector público autonómico en materia de cooperación para el desarrollo humano sostenible y solidaridad internacional.

La acción exterior prevista en la presente Ley, entendida como “el conjunto sistémico e integrado de las actuaciones de las administraciones públicas gallegas, tanto autonómicas como locales, institucionales y corporativas, y de los organismos, instituciones y entidades de ellas dependientes llevadas a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias”, se desarrollará dentro de la lealtad constitucional y el estricto respeto del Derecho de la Unión y del Derecho internacional, ajustándose al principio de la unidad de acción que incluye la alineación con la Estrategia española de acción exterior y con la dirección de la política internacional de España. Y ello porque la actuación en el exterior de las CCAA debe sujetarse a los principios, directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno de conformidad con el artículo 97 de la Constitución, así como a cualesquiera otros derivados del ejercicio de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

Esta Ley viene así a recoger y completar los trazos esenciales de la acción exterior de Galicia durante cuatro décadas y debe ser valorada como un paso adelante, sobre todo en materia de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional. Con todo, su texto no está exento de críticas y matizaciones. En este sentido, la Ley presenta un exceso regulatorio. Está integrada por un total de 113 artículos frente a los 40 artículos de la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, los 60 artículos de la LASEE o los 53 de la LTOAI. Pese a la relevancia que tiene o pueda llegar a tener la proyección exterior autonómica, se advierte una considerable hipertrofia regulatoria, que va en contra de la economía legislativa y las orientaciones sobre *smart regulation* en el ámbito internacional. De hecho, como subraya Pazos Vidal, buena parte de su contenido es de carácter programático y recoge cuantitativamente el contenido de documentos

---

(53) Votó en contra el Partido de los Socialistas de Galicia (PSdeG) y se abstuvo el Bloque Nacionalista Gallego (BNG). Ambos Grupos presentaron enmiendas a la totalidad que fueron rechazadas por 33 votos a favor, 40 en contra y ninguna abstención. El texto de las enmiendas puede consultarse en *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, XI legislatura, N° 39, 2 de novembro de 2020.

planificadores de acción exterior ya mencionados, o simplemente regula una práctica ya existente no prevista en la norma<sup>54</sup>.

Aparte de la desmesurada extensión de la Ley y en aras de esa economía legislativa -como consta en las observaciones que en su día formulamos en la fase de envío de sugerencias”, del portal de Transparencia y Gobierno abierto de la Xunta de Galicia- sus títulos IV (“Erorregión Galicia-Norte de Portugal y lusofonía”) y V (“Galicia en Europa”) deberían refundirse en un solo Título, más amplio, consagrado al régimen de acción exterior en el ámbito europeo y de la lusofonía.

En relación con los principios rectores que deben observarse en el desarrollo y ejecución de la presente Ley, contemplados en el artículo 3, hubiera sido deseable incorporar la perspectiva de género<sup>55</sup>, en consonancia con la Estrategia exterior española 2021-2024 que presenta una España como referente de política exterior feminista que busca hacer de la igualdad de género una regla interna de su acción exterior, y de las políticas feministas un principio de actuación<sup>56</sup>.

Respecto a objetivos estratégicos recogidos en el artículo 4 de la Ley cabría haber añadido un objetivo vinculado a la enseñanza y la Universidad, uno de los ámbitos contemplados, por lo demás, en el Título VII de la Ley consagrado a las acciones sectoriales en el exterior. El Sistema Universitario de Galicia (SUG), como subraya la EGAEX debe ser el elemento fundamental de la acción exterior de Galicia, tanto por la imagen que debe proyectar fuera de la Comunidad Autónoma, como por la conveniencia de aprovechar la inversión pública realizada en este ámbito. La EGAEX visualiza la cultura, la educación, la transferencia de conocimiento y la investigación como pilares fundamentales para el progreso económico y social de Galicia y de la Erorregión en un mundo globalizado, siendo principalmente las instituciones de educación superior gallegas y portuguesas y sus grupos de investigación, los llamados a asumir un papel activo en la sociedad del conocimiento al servicio de la ciudadanía<sup>57</sup>.

---

(54) PAZOS VIDAL, S. “¿Nuevos comienzos o más de lo mismo? La nueva Ley de Acción Exterior de Galicia y la Estrategia de Acción Exterior de España 2021-2024”, disponible en <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/15-0/2616/> (Consultado el 9 de mayo de 2022).

(55) Así lo hace el artículo 3 apartado K de Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

(56) *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, Gobierno de España, 2021 disponible en [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia\\_de\\_accion\\_exterior\\_2021-2024.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf) (Consultado el 9 de mayo de 2022).

(57) En este sentido, el Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI) en un escrito presentado el 17 de noviembre de 2020, dejaba constancia de la necesidad de “Añadir un Objetivo Estratégico, en el Art 4. “k) Fortalecimiento de las asociaciones de estudios internacionales de Galicia y de la capacidad de diagnosis, estrategia y pensamiento exterior de la acción exterior gallega.”, disponible en <http://www.es.parlamentodegalicia.es/ParticipacionCidada/LexislaConNos/1104/proxecto-de-lei-reguladora-da-accion-exterior-e-cooperacion-para-o-desenvolvemento-de-galicia> (Consultado el 9 de mayo de 2022). A este respecto, cabe recordar que dentro de la Erorregión

En relación con el Título VI de la Ley (“Tratados y otros instrumentos y acuerdos internacionales”) a nuestro modo de ver hubiera resultado más adecuado adaptarse en su estructura -a fin de seguir una sistemática jurídica- al esquema establecido en la LTOAI que, en el capítulo relativo a la participación de las CCAA en la celebración de tratados internacionales se refiere a la propuesta de apertura de negociaciones para la celebración de tratados que tengan por objeto materias de su competencia o interés específico, (artículo 49), deber de información del Gobierno a las CCAA sobre los tratados que afecten a sus competencias o intereses específicos (artículo 50) y, por último, a la participación de las CCAA en la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a materias de su competencia o interés específico, siendo necesario motivar la decisión que se adopte (artículo 51). La Ley gallega prescinde de esta sistemática y abre su capítulo I (“Negociación de tratados”) haciendo referencia directa en su artículo 41 a la *participación a instancia gallega en delegaciones españolas en el exterior y en la negociación de tratados*. En una Ley tan prolija en la regulación de aspectos secundarios, llama la atención que esta cuestión esencial se regule de manera incompleta y sin remisión directa al marco legislativo español. Cabe subrayar además que este Título VI debe preceder al título más amplio consagrado al régimen de la acción exterior en el ámbito europeo y de la lusofonía antes propuesto.

Por lo que se refiere al estímulo de la acción autonómica en aquellos ámbitos que se mencionan en el Título VII de la Ley, tanto la normativa autonómica sectorial existente (galegüidad, economía, cultura, turismo, sanidad entre otras), como, sobre todo, la planificación estratégica de los respectivos departamentos de la Xunta de Galicia contempla ya como elemento intrínseco o medular la dimensión externa de la actuación por lo que la regulación de la Ley resulta redundante. Los contenidos del Título VII aparecen ya recogidos y desarrollados en la EGAEX.

La mezcla del enfoque propio de la planificación estratégica con una aproximación que debe tener, por el contrario, naturaleza legislativa, alcance general y presentación de durabilidad conduce a resultados inadecuados. De esta manera se

---

Galicia-Norte de Portugal han ido surgiendo iniciativas como el *Centro de Estudos Eurorrexionais* (2004), constituido por las Universidades de Trás-os-Montes Alto Douro, Minho y Porto junto con la Universidades de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo, con la finalidad de reforzar las relaciones entre los centros de enseñanza superior de Galicia y el Norte de Portugal, buscando sinergias y complementariedades en los ámbitos académicos e investigadores de la Eurorregión; o la *Asociación del Valle del Miño Transfronterizo-Unimiño* (2006), organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica creado bajo la forma de Associação de Direito Público, que desarrolla su actividad en el campo de las obras públicas, la gestión de equipamientos sociales (culturales, deportivos, recreativos, artísticos), la gestión de servicios públicos comunes o de interés común, y candidaturas a programas o instrumentos comunitarios. Asimismo, dentro del macrorregión Regiones del Sudoeste Europeo (RESOE), Galicia lidera el Grupo de Trabajo de Educación Cultura e I+D+i contando con la colaboración de la Conferencia de Rectores de las Universidades del Suroeste europeo (CROUSOE).

observa en el Título VII de la Ley consideraciones presentistas<sup>58</sup>, tópicos de carácter político<sup>59</sup>, reiteraciones de objetivos establecidos en la normativa sectorial<sup>60</sup>, ofrecimientos de colaboración institucional<sup>61</sup> o incluso muestras relevantes de pensamiento desiderativo<sup>62</sup>. Ninguna de estas cuestiones tendría que figurar en una Ley sobre acción exterior toda vez que constituyen simples manifestaciones del evidente carácter transversal de la acción exterior y, por lo tanto, su regulación sustantiva debe realizarse en la legislación sectorial existente, en las normas de desarrollo adoptadas por los departamentos competentes de la Xunta de Galicia o bien en las directrices generales que elaboren las sucesivas EGAEX. Por consiguiente, entendemos que todo el Título VII de la Ley debió ser suprimido.

Sobre las disposiciones relativas a la política de cooperación para el desarrollo cabe señalar que la regulación conjunta de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo constituye una aportación novedosa y positiva de la Ley que resulta coherente con la lógica interna de los ODS. El Anteproyecto de Ley presentaba una insuficiente articulación de los dos ámbitos. Así, en el Título VIII se enunciaban objetivos, principios o sujetos propios de la política de cooperación que no apa-

---

(58) "(...) (E)l Consello de la Xunta de Galicia examinará el estudio 'Doing business' del Banco Mundial" (artículo 63.1 de la Ley). Hay que subrayar que, aunque el Informe de esta Institución se publique desde el año 2003, no debería aparecer expresamente citado como tal en una norma de rango legal.

(59) Entre otros ejemplos: "Para mejorar el aprovechamiento de las ventajas del mercado interior europeo, el sector público autonómico tomará en consideración las mejores prácticas avaladas por la dirección general competente de la Comisión Europea." (artículo 61.1 de la Ley); o "La Administración autonómica promoverá la diversificación internacional del comercio exterior desarrollado por las empresas ubicadas en Galicia" (artículo 62.1 de la Ley).

(60) "La Administración autonómica promoverá Galicia como polo de excelencia científica y tecnológica, tanto en el conocimiento y la investigación como en la innovación y la capacidad innovadora de su economía." (artículo 66.1 de la Ley); "La enseñanza gallega se marca como objetivo propio alcanzar los indicadores de calidad establecidos por la Unión Europea y conseguidos por los estados más avanzados en este campo." (artículo 69.1 de la Ley); "La Xunta de Galicia primará en la financiación universitaria el crecimiento en la internacionalización de las universidades públicas del Sistema universitario gallego conforme a los indicadores recomendados por la Unión Europea" (artículo 70.1 de la Ley); "La acción exterior en materia de turismo se orientará a la promoción de la imagen marca-país de Galicia como destino turístico, con especial atención a la puesta en valor de los caminos de Santiago..." (artículo 74 de la Ley).

(61) "El órgano de dirección de la Administración autonómica que tenga encomendada la responsabilidad de efectuar la planificación económica podrá reclamar la cooperación del órgano de dirección de la Administración autonómica responsable de velar por el desarrollo y ejecución de la Estrategia gallega de acción exterior y de la Fundación Galicia Europa en el ámbito de la información, los estudios y la legislación, de nivel comunitario o internacional" (art. 57 de la Ley).

(62) "Cuando los obstáculos o retrasos a las inversiones de capital foráneo procedan de otras administraciones gallegas, la Xunta de Galicia promoverá las modificaciones indispensables para situar a Galicia en el escalón superior de las administraciones más eficientes en tiempo y costes del entorno de la Unión Europea." (artículo 63.2 de la Ley) o el artículo 68 de la Ley sobre Estrategia de especialización inteligente.

recían relacionados de forma expresa con los formulados en el Título Preliminar, para el conjunto de la acción exterior. Pero lo cierto es que ha habido mejoras en el texto final de la Ley para intentar paliar esta debilidad tal como se desprende de los artículos 2. m); 3. K) o 4.h).

Con todas sus críticas, no podemos dejar de reconocer que el texto de la Ley gallega ha incorporado finalmente mejoras y algunas de las sugerencias recogidas en la fase de alegaciones formuladas en el trámite parlamentario. En su conjunto, la Ley responde al desarrollo legislativo en materia de acción exterior tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y resulta pertinente y necesaria para “resaltar el enfoque holístico, por el cual se entiende la acción exterior de Galicia como un fenómeno colectivo que no se limita al propio gobierno sino que implica a toda la sociedad”<sup>63</sup>.

#### 4. A modo de conclusión

En definitiva, a la vista de lo hasta aquí expuesto constatamos cómo el desarrollo que ha experimentado la acción exterior de Galicia en estos 40 años está ligado de manera indiscutible a su Estatuto de Autonomía y a las instituciones y valores que de él se derivan.

Nuestra Comunidad Autónoma ha afrontado la responsabilidad de trazar y desarrollar una estrategia de acción exterior propia, aprovechando todas las posibilidades mínimas y máximas de desarrollo de la autonomía política, llevando a cabo actividades convenientes para la defensa y promoción de sus intereses particulares en un marco de lealtad constitucional y acatamiento del Derecho internacional y europeo.

Esta acción exterior se ha visto potenciada por la dimensión europea, atlántica y transfronteriza de Galicia que exige por parte de nuestra Comunidad continuar desarrollando una labor con proyección exterior cada vez más amplia e intensa acorde con sus intereses estratégicos. Esperemos que la nueva estrategia gallega de acción exterior para el periodo 2022-2026 que está en preparación, se configure como el instrumento que, en palabras de Gamallo Aller, haga que buscar oportunidades de desarrollo fuera de nuestras fronteras no sea ya una alternativa, sino una necesidad ineludible<sup>64</sup>.

---

(63) PAZOS VIDAL, S. “A Lei de Acción Exterior de Galicia, un paso adelante, pero insuficiente”, *Tempo Exterior. Revista de Análise de Estudos Internacionais*, 9 de enero de 2021. Disponible en <https://www.igadi.gal/web/analiseopinion/a-lei-de-accion-exterior-de-galicia-un-paso-adiante-pero-insuficiente> (Consultado el 9 de mayo de 2022).

(64) Intervención del Director General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea, Sr. Jesús Gamallo Aller, en la reunión del Consejo de Acción Exterior (CAEX) celebrada el 14 de diciembre de 2021, disponible en <https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/64553/consejo-accion-exterior-galicia-comienza-preparacion-nueva-estrategia-gallega> (Consultado el 9 de mayo de 2022).

Por otro lado, también resulta ineludible mejorar la interlocución entre las Administraciones central y autonómica ya que el éxito de la acción exterior, como reconoce la Estrategia Exterior 2021-2024, pasa por el fomento de un mayor diálogo y coordinación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales cuya actividad en el exterior está al alza. Lo que sin duda hace necesario fortalecer los instrumentos existentes con el establecimiento de nuevos mecanismos de consulta regular que reúnan al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y a los responsables autonómicos en materia de acción exterior, sin excluir la especial atención que, en este contexto, debe prestarse a la coordinación de las CCAA en los mecanismos de cooperación transfronteriza<sup>65</sup>.

De ahí el relevante interés que tienen las relaciones Galicia-Norte de Portugal, vertebradas en torno a una Euroregión institucionalizada, con intensos flujos económicos y comerciales y una estrecha colaboración política, social, cultural y educativa, además de considerarse vitales para promover y potenciar la relación estratégica con la república portuguesa. El valor y alcance de esta relación estratégica galaico-portuguesa aporta un plus al excelente estado de las relaciones bilaterales España y Portugal como lo evidencian los resultados alcanzados en la XXXI y XXXII Cumbres Hispano-Portuguesas -A Guarda (2020) y Trujillo (2021)- en ámbitos de enorme trascendencia para Galicia como son el de la gobernanza transfronteriza y el de las relaciones de vecindad.

En cuanto a la *gobernanza transfronteriza*, la Declaración Conjunta de A Guarda<sup>66</sup>, aprobó una “Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo” (ECDT), que promueve la relación bilateral hispano-lusa y la cooperación transfronteriza a un nuevo nivel. La Estrategia se configura como “una herramienta flexible y abierta, fundamental para la transformación de las regiones transfronterizas en una plataforma de desarrollo conjunto con centralidad en el mercado ibérico, que permita luchar contra la regresión demográfica e impulsar de manera coordinada las oportunidades de crecimiento económico, la generación de empleo y la mejora de la calidad de vida de las personas que viven a ambos lados de la frontera, en un marco de sostenibilidad y convergencia. Su implementación debe orientarse no solo por una vertiente de cooperación bilateral sino también por una perspectiva europea que involucre a las instituciones comunitarias en la búsqueda de soluciones conjuntas”<sup>67</sup>.

Por su parte y en lo que atañe a las *relaciones de vecindad* destaca la firma, en el seno de la XXXII Cumbre celebrada en Trujillo, de un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación que, en el mismo espíritu del firmado en 1977, “permite actualizar el

---

(65) *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024...*, cit., p. 95.

(66) Declaración Conjunta de la XXXII Cumbre Hispano-Portuguesa de 10 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/281021-DeclaracionConjuntaCumbreHispanoPortuguesa.pdf>.

(67) Texto disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/documentoecdt\\_es\\_finalseptiembre2020\\_tcm30-517763.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/documentoecdt_es_finalseptiembre2020_tcm30-517763.pdf) (Consultado el 9 de mayo de 2022).

rico y diverso entramado de la relación bilateral y reflejar una relación estratégica y multidimensional”<sup>68</sup>.

Asimismo, los Gobiernos de España y Portugal convinieron también renovar otros instrumentos jurídicos, en particular el Acuerdo Cultural de 1970, teniendo en cuenta la importancia de las relaciones bilaterales en el ámbito de la cultura<sup>69</sup>, lo que sin duda redundará en beneficio de las relaciones culturales entre Galicia y Portugal. En este sentido ya hemos tenido la oportunidad de indicar que “(a)unque, la denominada Ley ‘Paz Andrade’ al igual que otras iniciativas similares adoptadas en Comunidades Autónomas fronterizas añaden un valor *per se* como acicate para el impulso de las relaciones culturales con Portugal, no obstante, en el ámbito específico de la cooperación transfronteriza y territorial en materia cultural y educativa, y más allá de las actividades de cooperación que en este terreno vienen desarrollando distintos organismos e instituciones públicas y privadas, sería conveniente la conclusión de un nuevo Tratado cultural entre España y Portugal”<sup>70</sup>, en cuyo proceso de celebración naturalmente debe participar nuestra Comunidad Autónoma en los términos previstos en el título V de la Ley 25/2014, de Tratados y otros acuerdos internacionales<sup>71</sup>.

Ambos países ibéricos con el apoyo y aporte de sus entidades y colectividades fronterizas, “han construido una inmejorable relación bilateral que constituye un

---

(68) Declaración Conjunta de la XXXII Cumbre Hispano-Portuguesa 28 de octubre de 2021, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/281021-DeclaracionConjuntaCumbreHispanoPortuguesa.pdf> (Consultado el 9 de mayo de 2022). El artículo 18 del nuevo Tratado establece que “El Presente tratado no afectará a la vigencia de los convenios bilaterales concluidos anteriormente entre las Partes, tales como el Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España, hecho en Madrid el 22 de noviembre de 1977, el Convenio de Valencia sobre cooperación transfronteriza entre instancias y entidades territoriales, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002, o el Convenio de Albufeira sobre cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas y el Protocolo Adicional, firmados en Albufeira el 30 de noviembre de 1998. 2. Las Partes podrán establecer, cuando lo estimen necesario, instrumentos adicionales, de carácter complementario, en todos los ámbitos comprendidos en el presente Tratado.”, Texto disponible en [https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/lisboa/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20211029\\_NOT1.aspx](https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/lisboa/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20211029_NOT1.aspx) (Consultado el 9 de mayo de 2022).

(69) Este nuevo Tratado vendría a sustituir al Convenio Cultural entre España y Portugal firmado en Madrid el 22 de mayo de 1970, BOE núm. 211, de 3 de septiembre de 1971. Instrumento de Ratificación: 11 de marzo de 1971. Entrada en vigor: 4 de mayo de 1971. En Portugal fue publicado en *Diário do Governo*, I serie, N° 299, de 29 de diciembre de 1970.

(70) PONTE IGLESIAS, “Las relaciones con Portugal y la Lusofonía...”, cit., p. 1180.

(71) Cabría recordar a este respecto las expectativas generadas en su día por la Proposición de Ley sobre la celebración de un Tratado de relaciones culturales galaico-portuguesas aprobada por el Parlamento gallego el 22 de febrero de 1982. La base formal de esta Proposición se encuentra en los artículos 35.3 y 9.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Sobre esta Proposición de Ley ver el estudio de PÉREZ GONZÁLEZ, M. - PUEYO LOSA, J. - MARTINEZ PUÑAL, A. “Cooperación transfronteriza y relaciones Luso-Galaicas con especial referencia a la política cultural. Bases jurídico-internacionales para su institucionalización”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, V. 61, 1985, pp. 177-264.

patrimonio compartido que debemos esforzarnos en conservar. Europa ha transformado nuestras relaciones de vecindad hasta alcanzar un grado de integración del que, posiblemente, no haya retorno”<sup>72</sup>. Y, singularmente Galicia y el Norte de Portugal han contribuido a la construcción de esa realidad a lo largo de estos 40 años de vigencia del Estatuto gallego.

## 5. Bibliografía

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, P. - DÍEZ-HOCHLEITNER RODRÍGUEZ, J. - MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2015.
- BRAGA DA CRUZ, L. “La cooperación transfronteriza entre el Norte de Portugal y Galicia. De la experiencia de cooperación interregional a la construcción de una Comunidad de Trabajo Transfronteriza”, *Regiones transfronterizas y Mercado Único Europeo* (Carlos Otero Díaz, ed.), Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1992.
- BRITO, W. “As novas tendências da cooperación transfronteiriça entre a Galiza e o Norte de Portugal”, *España y Portugal: Veinte años de integración europea* (Luis Lobo-Fernandes y Rafael García Pérez, Coords.), Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2007.
- “A cooperación entre a região norte de Portugal e a Comunidade Autónoma da Galiza”, *Revista de Estudos Europeos*, N° 56, 2010.
- BUSTOS GISBERT, R. “El debate sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas: acción exterior de las Comunidades Autónomas”, *Informe Comunidades Autónomas*, N° 2013, 2013.
- CALDERÓN, F.J. “Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de la Raya Ibérica”, *Estudios Fronterizos*, 18(36), mayo-agosto de 2017.
- CANCELA OUTEDA, C. “Panorama de la cooperación territorial en la eurrregión Galicia-Norte de Portugal”, *Doc. Anàl. Geogr.* 2010, vol. 56/1.
- FERREIRA RODIGUES, T. - GARCÍA PÉREZ, R. (Coords.). *Portugal e Espanha. Crise e Convergência na União Europeia*, Parede, Tribuna, 2011.
- FRAGA IRIBARNE, M. “Galicia su presencia en Europa”, *Noticias CEE*, N° 72, 1991.
- FRERES, Ch. - SAENZ, A. - VIQUEIRA, M.<sup>a</sup> *A acción exterior das comunidades autónomas españolas en América Latina: o caso de Galicia*, Texturas Internacionais 3, IGADI, Baiona, 1997.
- GARCÍA PÉREZ, R. “La acción exterior de Galicia hacia Iberoamérica”, *Dereito. Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 7, N° 2, 1998.
- “La acción exterior en la fallida reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia (2006-2007)”, *Administración & Cidadanía*, Vol.3, N°1, 2008.
- “La reforma que no fue: El Estatuto de Autonomía y la acción exterior de Galicia”, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias* (Rafael García Pérez, Dir.), Tecnos, Madrid, 2009.

---

(72) FERREIRA RODIGUES, T. - GARCÍA PÉREZ, R. (Coords.). *Portugal e Espanha. Crise e Convergência na União Europeia*, Parede, Tribuna, 2011, p. 318.

- “La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Logros y oportunidades”, *Co-verging Pathways. Spain and the European Integration Process/Itinerarios Cruzados. España y el proceso de construcción europea* (Cristina Blanco Sío-López y Susana Muñoz, eds. / dirs.), “Cuadernos de Yuste”, Nº 7, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang Éditions Scientifiques Internationales, 2013.
  - “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 27, 2014, disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num27/articulos/proyeccion-internacional-comunidades-autonomas-ley-accion-servicio-exterior-estado-laese-autonomia-territorial-unidad-accion-politica-exterior>
- GUERRA WESLY, S.T. “Lusofonia na Galiza e a inclusão do Brasil e demais países lusófonos”, *Tempo Exterior. Revista de Análise de Estudos Internacionais*, 20 de abril de 2022.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. “Veinte años de cooperación transfronteriza con Portugal”, *Revista de Estudios Europeos*, Nº 56, 2010.
- JANER TORRENS, J. D. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *REAF* núm. 26, octubre 2017.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “La Ley de tratados y otros acuerdos internacionales: Una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 67/1, enero-junio 2015.
- MÉNDEZ ROMEU, J. L. “Marco actual político e xurídico”, *Informe sobre a Política de Acción Exterior para Galicia, Colección de Cadernos de Cooperación do Eixo Atlántico* (Xoán Vázquez Mao, Dir.), Eixo Atlántico Peninsular, 2018.
- PAZOS VIDAL, S. “¿Nuevos comienzos o más de lo mismo? La nueva Ley de Acción Exterior de Galicia y la Estrategia de Acción Exterior de España 2021-2024”, disponible en <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/15-0/2616/>
- “A Lei de Acción Exterior de Galicia, un paso adiante, pero insuficiente”, *Tempo Exterior. Revista de Análise de Estudos Internacionais*, 9 de enero de 2021. Disponible en <https://www.igadi.gal/web/analiseopinion/a-lei-de-accion-exterior-de-galicia-un-paso-adiante-pero-insuficiente>
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. “La ‘onda regional’ en Bruselas y el ámbito del poder exterior”, *Revista de Instituciones Europeas*, Nº 3, 1994.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. - PUEYO LOSA, J. - MARTINEZ PUÑAL, A. “Cooperación transfronteriza y relaciones Luso-Galaicas con especial referencia a la política cultural. Bases jurídico-internacionales para su institucionalización”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, V. 61, 1985.
- PONTE IGLESIAS, M.<sup>a</sup> T. «Galicia y la Región Norte de Portugal: Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza», *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 2, Nº 1, 1993.
- “La Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XLV, Nº 2, 1993.
  - “La cooperación transfronteriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: Una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia”, *La actividad exterior y co-*

- munitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas* (J. Pueyo Losa/M<sup>a</sup> Teresa Ponte Iglesias, coords.), Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1997.
- "A Comunidade de Traballo como instrumento dinamizador da integración", *Tempo Exterior. Revista de Análise de Estudos Internacionais*, Vol. II, N<sup>o</sup> 3, Xullo-Decembro 2001.
  - "La acción exterior de Galicia y los procesos de integración en América Latina con especial atención al Mercosur", *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. Las perspectivas de las entidades subestatales. El caso de Galicia* (Carlos Francisco Medina del Pozo y Andrés Faiña Medin, dirs.), Ediciones Jurídicas DIJUSA, Madrid, 2005.
  - "Las relaciones con Portugal y la Lusofonía en la Estrategia de Acción Exterior de Galicia", *Estudios em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito* (Mario Ferreira Monte, Joaquim Freitas da Rocha/Maria de Assunção do Vale Pereira, Coords.), Almedina, Coimbra, 2020, pp. 1163-1181.
- PUEYO LOSA, J. "Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 3, N<sup>o</sup> 2, 1994.
- "La participación de Galicia en las relaciones internacionales del Estado", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 4, N<sup>o</sup> 2, 1995.
  - "La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja", *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas* (Jorge Pueyo Losa y M.<sup>a</sup> Teresa Ponte Iglesias, Eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho n<sup>o</sup> 9/1997.
  - "El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal", *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Madrid, 2002.
  - "La acción exterior de Galicia y el Estatuto", *La Voz de Galicia* (30-06-06) ([www.lavoz-degalicia.es](http://www.lavoz-degalicia.es)).
- PUEYO LOSA, J. - PONTE IGLESIAS, M.<sup>a</sup> T. "El espacio eurorregional Galicia-Norte de Portugal y los nuevos instrumentos europeos de cooperación territorial", *España y Portugal. Veinte años de integración europea* (R. García Pérez/L. Lobo-Fernandes, coords.), Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2007.
- PUEYO LOSA, J. - PONTE IGLESIAS, M.<sup>a</sup> T. - BRITO, W. - VENADE, N. *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza, de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia/Comissão de Coordenação e Desenvolvemento Regional do Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga, 2004.
- RÍOS, X. "Deseño dunha Acción Exterior para Galicia", *Informe sobre a Política de Acción Exterior para Galicia*, Colección de Cadernos de Cooperación do Eixo Atlántico (Xoán Vázquez Mao, Dir.), Eixo Atlántico Peninsular, 2018.
- VIQUEIRA, M.<sup>a</sup> - RÍOS, X. "Galicia: acción exterior y *Galeguidade* en América Latina", *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina* Ch. Freres y A. Saenz, eds.), Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, Madrid, 2002.
- XUNTA DE GALICIA. *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Santiago de Compostela, 1-4 de junio de 1981, Xunta de Galicia, 1982.