

Roj:STS 3204/2008
Órgano:Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede:Madrid
Sección:4
Nº de Recurso:2862/2005
Nº de Resolución:
Fecha de Resolución:10/06/2008
Procedimiento:RECURSO CASACIÓN
Ponente:SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
Tipo de Resolución:Sentencia

Resumen:

País Vasco, Convenio con el Pueblo KurdoResumen, invasión del título competencial del artículo 149.1.3ª de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Junio de dos mil ocho.

VISTO por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, representada por el Procurador D. Pedro Rodríguez Rodríguez, contra sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de fecha 11 de marzo de 2005, sobre impugnación del Protocolo suscrito entre el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y el denominado pueblo Kurdo a través de la Fundación Kawa.

Se ha personado en este recurso, como parte recurrida, la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, con la representación que le es propia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo número 1107/03 la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con fecha 11 de marzo de 2005 , dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:"FALLO: Que, estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Administración del Estado contra el convenio publicado en el BOPV de 1 de abril de 2003 entre el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y el denominado pueblo Kurdo a través de la fundación Kawa, debemos declarar y declaramos la nulidad de pleno derecho del Convenio recurrido, anulándolo y dejándolo sin efecto. Todo ello sin hacer expresa imposición de las costas del presente recurso".

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia ha preparado recurso de casación la representación procesal de la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO,

interponiéndolo en base a los siguientes MOTIVOS DE CASACIÓN:

Primero.- Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, Disposición Final Primera de la Ley de la Jurisdicción , en relación con el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , relativo a la exhaustividad y congruencia de las sentencias.

Segundo.- Por vulneración de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sentencia 165/94 , acerca de cómo deben entenderse las relaciones internacionales, esto es, qué elemento resulta preciso para que se entiendan constituidas.

Y termina suplicando a la Sala que, estimando los motivos aducidos, declare haber lugar al recurso interpuesto, casando la sentencia recurrida y declarando, en consecuencia, la adecuación a derecho de la resolución administrativa que fue objeto del recurso contencioso-administrativo.

TERCERO.- El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte resolución desestimándolo, por ser conforme a derecho la resolución judicial impugnada".

CUARTO.- Mediante Providencia de fecha 9 abril de 2008 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 3 de junio del mismo año, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En los siguientes apartados de este primer fundamento de derecho daremos cuenta del objeto del recurso contencioso-administrativo ahora en grado de casación, del debate trabado en él y de la decisión adoptada por la Sala de instancia en la sentencia aquí recurrida; todo ello como paso previo dirigido a conocer los elementos de juicio que son necesarios para resolver el primero de los motivos de casación formulados.

A) En el Boletín Oficial del País Vasco correspondiente al día 1 de abril de 2003 se publicó un acuerdo denominado "Protocolo General entre el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, el Ministerio de Sanidad del Gobierno Federal del kurdistán Sur (Irak) y la Fundación Kawa", que el día 30 de octubre de 2002 habían suscrito el Consejero de Sanidad del Gobierno Vasco, el Ministro de Sanidad y Asuntos Sociales del Gobierno Federal del Kurdistán Sur (Irak) y el Presidente de la Fundación Kawa. A su vez, por acuerdo del Gobierno Vasco de fecha 12 de noviembre de 2002 se autorizó la suscripción de dicho Protocolo y, también, que el Consejero de Sanidad lo suscribiera prestando el consentimiento en nombre del Gobierno.

El texto del Protocolo en cuestión, además de su denominación, de la identificación de las personas reunidas con indicación de la cualidad en que lo firman y suscriben, y de la fecha en que lo hacen, tiene dos únicos apartados: uno bajo el epígrafe "considerando"; y otro bajo el de "acuerdan".

En el primero de ellos se lee lo siguiente:

"Que Kurdistan es una nación sin Estado localizada en la intersección de Irak, Irán, Turquía, Siria y Armenia.

Que la población kurda en Irak está viviendo situaciones precarias debido, entre otros motivos, a las dificultades políticas que tiene el pueblo kurdo con los países colindantes, la falta de reconocimiento por parte de la comunidad internacional a las instituciones democráticas del Kurdistan como país y las secuelas consecuencia de los conflictos bélicos que ha sufrido provocando los múltiples embargos injustos sobre la población del Kurdistan.

Que el objetivo político del desarrollo de los pueblos en cualquiera de sus facetas consiste, en esencia, en la mejora general de las condiciones de vida y del bienestar de las personas, de los que la salud es un componente fundamental.

Que las experiencias en materia de formación de personal sanitario en distintas especialidades han sido positivas durante los dos últimos años, como consecuencia de los Convenios de colaboración suscritos entre el Departamento de Sanidad y la Fundación Kawa. Lo mismo que la asistencia sanitaria a niños y niñas del Kurdistan iraquí dentro del marco del convenio de cooperación para la prestación de asistencia sanitaria en Euskadi suscrito en su momento entre el Departamento de Sanidad, la Secretaría General de Acción Exterior y Osakidetza".

Y lo que "acuerdan" quienes lo suscriben es:

"Suscribir el presente Protocolo con el propósito de seguir manteniendo y estrechando los vínculos entre el sistema sanitario de Euskadi y de Kurdistan Sur, al objeto de que la cooperación entre las partes contribuya a mejorar la asistencia sanitaria del pueblo kurdo.

Seguir manteniendo la colaboración, bien directamente bien a través de la Fundación Kawa, en materia de formación en Euskadi del personal sanitario del Kurdistan, así como la asistencia sanitaria a niños y niñas de dicho país en hospitales de Osakidetza.

El presente Protocolo se formula con base en el máximo respeto, no solo de los firmantes, sino a las competencias concurrentes en la materia que a ambas partes correspondan.

El presente Protocolo entrará en vigor a partir de su ratificación por el Gobierno Vasco y tendrá vigencia durante un año, prorrogable automáticamente por períodos iguales, a menos que, con anterioridad, una de las Partes firmantes manifieste su intención en contrario con un aviso previo de tres meses".

B) El 15 de abril de 2003, la Administración del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo contra el referido Protocolo, argumentando en su escrito de demanda que éste incurre en vicio de nulidad de pleno derecho por afectar a competencias propias del Estado reguladas en el artículo 149 de la Constitución, cuales son las de los apartados 1.3^a, sobre relaciones internacionales, y 1.16^a, sobre sanidad exterior, respecto de las cuales carece la Comunidad Autónoma del País Vasco de competencia alguna en la materia; por tanto, el acto administrativo que se manifiesta en la firma de aquel Protocolo General es nulo de pleno derecho ex artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992 .

En concreto, por lo que hace a la primera de esas "materias", relaciones

internacionales, atribuida a la competencia exclusiva del Estado por el citado artículo 149.1.3ª , única sobre la que subsiste la controversia en este grado de casación, razonaba la Administración demandante en aquel escrito de demanda que el Protocolo "afecta al ámbito de las relaciones internacionales, máxime cuando, como ocurre en este caso, aparece como firmante el Ministro de Sanidad y Asuntos Sociales de una Entidad (el Gobierno Federal del Kurdistán Sur) de difícil reconocimiento internacional".

C) La representación procesal de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco formuló escrito de contestación a la demanda en el que, dando por buena aquella frase de la actora de que aquel Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales lo es de "una Entidad de difícil reconocimiento internacional", argumentaba que, por ello, "estamos ante una organización que no responde a ningún Estado independiente y soberano"; razón por la que, a su juicio, no se invade aquella competencia exclusiva del Estado atribuida por el artículo 149.1.3ª , pues "el elemento preciso para que se pueda afirmar que se ha suscrito una relación internacional, es la existencia de un sujeto independiente y soberano, lo que no sucede en este supuesto, como reconoce el propio recurrente". "En definitiva -concluía el argumento- no toda acción exterior emprendida por una Comunidad Autónoma, debe ser encuadrada en relaciones internacionales, a los efectos de desplazar la competencia autonómica hacia la competencia estatal".

D) La Sala de instancia, en su sentencia de fecha 11 de marzo de 2005 , rechaza el argumento referido a la invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de "sanidad exterior", pues aquel Protocolo "establece dos actuaciones, que se realizan en España, a saber, formar personal sanitario kurdo en el País Vasco y atención sanitaria a niños y niñas kurdos en hospitales de Osakidetza"; lo cual, "carece de proyección exterior que en nada incide en la materia propia de sanidad exterior".

Pero en cambio, acoge el otro motivo de impugnación, de invasión de la competencia estatal exclusiva en materia de "relaciones internacionales"; razón por la que estima el recurso contencioso-administrativo y declara la nulidad de pleno derecho del Protocolo recurrido.

Los razonamientos jurídicos por los que aquella Sala llega a esta decisión parten del análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo , de la que deducen "que las Comunidades Autónomas no son sujetos de derecho internacional ni pueden establecer relaciones internacionales"; toman en consideración que "tal como certifica el Ministerio de Asuntos Exteriores en su comunicación de 1 de febrero de 2005, obrante en autos, el Kurdistán no está reconocido por la Comunidad Internacional como Estado independiente ni España mantiene relaciones diplomáticas con aquél"; y precisan o identifican la pregunta a la que debe darse respuesta en el proceso, consistente a juicio de la repetida Sala en si, a pesar de lo anterior, es decir, a pesar de tratarse de un Protocolo suscrito "por dos entidades que carecen de la condición de sujetos en las relaciones internacionales", "tal Protocolo puede incidir en la política exterior del Estado español, que es el que constitucionalmente tiene competencia exclusiva al respecto". Pregunta que responde afirmativamente en los tres últimos párrafos del fundamento de derecho tercero de su sentencia, razonando en estos términos:

"La Sala considera que posee incidencia toda vez que el Protocolo considera al Kurdistán como Nación sin estado y, aunque con esto no lo convierte en sujeto de relaciones internacionales en sentido estricto, lo cierto es que se fija una concreta intencionalidad política que no es otra que la de considerar, de hecho, que el Kurdistán

debería ser una Nación con estado, como claramente se desprende del contenido del Protocolo en su considerando al que antes hemos aludido.

Tal situación puede no ser compartida por otros Estados soberanos en los que el Kurdistán puede tener incidencia (Turquía, Siria, Irak, Irán) lo que puede llevar a posiciones difíciles para el Estado español respecto de estos otros Estados soberanos al ser fácilmente considerable el Protocolo como reconocimiento de una Nación kurda que no ha sido asumido ni por los Estados afectados ni por la Comunidad Internacional.

En consecuencia, al poder afectar a la política exterior del Estado español, puede afirmarse que el Protocolo recurrido afecta al contenido del artículo 149.1.3ª con lo que este motivo impugnatorio será acogido por la Sala, lo que conllevaría, al tratarse de una disposición de carácter general, la declaración de su nulidad".

SEGUNDO.- El primero de los motivos de casación formulados por la representación procesal del Gobierno Vasco denuncia al principio, en su enunciado, la infracción del artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, relativo, según se dice, "a la exhaustividad y congruencia de las sentencias (motivación)"; y concluye finalmente citando como infringido el artículo 120.3 de la Constitución, que "se integra como una de las garantías protegidas en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), entendida como el derecho a obtener una resolución razonablemente fundada en Derecho".

El argumento que en él se desarrolla es doble y se limita sólo a lo siguiente: Se dice, de un lado, que el primero de aquellos tres últimos párrafos del fundamento de derecho tercero de la sentencia recurrida "no puede sino causar perplejidad, que inevitablemente conduce a la indefensión", pues "el juicio de intenciones que manifiesta, así como la expresión 'concreta intencionalidad política' son, sin duda, conceptos propios de otras jurisdicciones". Y se afirma, de otro, que son contradictorios entre sí e inducen a confusión acerca de la sustentación del fallo, el razonamiento que se plasma en el último de esos tres párrafos, en el que se habla de la posibilidad de afectar a la política exterior y se atribuye al Protocolo la naturaleza jurídica de disposición de carácter general, y aquél en el que se dice que las dos actuaciones previstas en el Protocolo se realizan en España y carecen de proyección exterior.

TERCERO.- El motivo carece de fundamento serio y debe ser desestimado.

El deber de motivación que a las sentencias de los Tribunales de Justicia impone el artículo 120.3 de la Constitución no equivale a un deber de acierto. Significa tan sólo, y con ello queda satisfecho o cumplido, que el fallo o pronunciamiento al que llegan se sustente en razones que quepa calificar de jurídicas; que además sean entendibles y por ello susceptibles de ser rebatidas por quien discrepe y de ser analizadas por el Tribunal que haya de revisarlas al conocer de los recursos legalmente previstos; y, también, que conduzcan en sí mismas, de modo congruente, al fallo que se adopta.

Todo eso, todas y cada una de esas exigencias, están presentes y claramente presentes en la sentencia que dictó la Sala de instancia, cuya sola lectura pone de relieve con toda nitidez que el pronunciamiento al que llega se sustenta en la consideración de que un Protocolo como el recurrido invade el ámbito reservado a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.3ª de la Constitución, al incidir, al afectar, a la materia "relaciones internacionales". Que esto sea así, que tal consideración sea o no jurídicamente acertada, no es ya un problema de motivación,

sino uno de recta interpretación y aplicación de las normas jurídicas que permiten resolver la cuestión en controversia.

Y ya por lo que se refiere a los concretos argumentos en los que la parte sustenta el motivo de casación, tampoco podemos compartirlos:

El juicio sobre la intención con que la Administración actúa cuando adopta una concreta resolución, no es en modo alguno ajeno al ámbito que el propio ordenamiento prevé para el enjuiciamiento que atribuye a este orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Tan es así, que la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, tanto la vigente como la anterior, contempla como infracción capaz de determinar la nulidad o anulación de la actuación administrativa la que denomina "desviación de poder" (artículo 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio), consistente, según esa misma norma, en el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico. Juzgar sobre la intención de la disposición, actuación o acto administrativo, sobre el fin al que realmente obedece, no es así algo anormal o que esté fuera de lugar en éste orden jurisdiccional. Es, por el contrario, una conquista más del Estado de Derecho en la permanente aspiración del ciudadano de que la Administración se someta plenamente, como dice el artículo 103.1 de la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Que la calificación o naturaleza jurídica del Protocolo recurrido sea o no la propia de una disposición de carácter general, ni introduce un elemento anómalo o extraño en aquel hilo argumental de la sentencia recurrida, que por ello fuera capaz de crear confusión sobre la auténtica razón de decidir; ni en realidad es jurídicamente relevante, pues si el repetido Protocolo invadiera competencias atribuidas en exclusiva al Estado, su nulidad de pleno derecho vendría determinada o sería consecuencia de lo que dispone la norma ya invocada en el escrito de demanda, esto es, la reflejada en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992 , que impone tal grado de invalidez para los actos "dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio".

Y en fin, que en uno de los razonamientos de la sentencia afirme la Sala de instancia que el Protocolo puede afectar a la política exterior, y en otro afirme que las actuaciones previstas en él se realizan en España y carecen de proyección exterior, ni pueden reputarse afirmaciones contradictorias, ni son en sí mismas origen de posible confusión. La primera afirmación se hace cuando se enjuicia el motivo de impugnación referido a la invasión de la competencia exclusiva del Estado en "materia" de "relaciones internacionales", siendo al hilo de la interpretación de este concepto y de la precisión de lo que está en juego en esa materia, cuando la Sala explica con total claridad la razón por la que entiende que el Protocolo sí puede afectar a la política exterior del Estado. En cambio, la otra se hace al enjuiciar el otro motivo de impugnación, referido a la invasión de la competencia exclusiva del Estado en "materia" de "sanidad exterior", siendo aquí, y precisamente porque las actuaciones de contenido propiamente sanitario previstas en el Protocolo se van a realizar en España, cuando se afirma, desde esa perspectiva de la sanidad, no desde la otra de las relaciones internacionales, que ello carece de proyección exterior.

CUARTO.- El segundo de los motivos de casación, que también es el último, denuncia como infringida la doctrina de Tribunal Constitucional relativa a cómo han de entenderse las relaciones internacionales. Con cita de las SSTC números 165/1994, de 26 de mayo, y 175/1995, de 5 de diciembre , se reiteran aquellos argumentos ya expuestos en el escrito de contestación a la demanda, según los cuales: "el elemento

preciso para que se pueda afirmar que se ha suscrito una relación internacional, es la existencia de un sujeto independiente y soberano, lo que no sucede en este supuesto, como reconocía en su demanda el propio recurrente"; y "no toda acción exterior emprendida por una Comunidad Autónoma, debe ser encuadrada en relaciones internacionales, a los efectos de desplazar la competencia autonómica hacia la competencia estatal". Motivo de casación que termina afirmando que, "para concluir, si el Tribunal a quo entendió que el Protocolo firmado encerraba un conflicto positivo de competencias, debió inhibirse de su conocimiento".

QUINTO.- El motivo debe correr la misma suerte que el anterior; no sin señalar o advertir ya de entrada que no cabe plantear en un recurso de casación, por impedirlo su singular naturaleza jurídico-procesal, cuestiones que no hubieran sido oportunamente planteadas ante el Tribunal de instancia; razón por la que huelga aquí toda consideración sobre esa afirmación o conclusión última que acabamos de transcribir en el inciso final del fundamento de derecho anterior.

El motivo deja en pie, ya que no llega a combatirlas, a negarlas o a ponerlas en entredicho, las consideraciones más relevantes de la sentencia recurrida: la que concluye que el Protocolo impugnado "fija una concreta intencionalidad política que no es otra que la de considerar, de hecho, que el Kurdistán debería ser una Nación con Estado"; y la que valora que esta situación "puede no ser compartida por otros Estados soberanos en los que el Kurdistán puede tener incidencia (Turquía, Siria, Irak, Irán) lo que puede llevar a posiciones difíciles para el Estado español respecto de estos otros Estados soberanos al ser fácilmente considerable el Protocolo como reconocimiento de una Nación kurda que no ha sido asumido ni por los Estados afectados ni por la Comunidad Internacional". Por tanto, si no han sido combatidas, negadas o puestas en entredicho, de ellas hemos de partir en el análisis de ese segundo y último motivo de casación.

Así las cosas, aquellos dos argumentos en los que se sustenta no pueden ser compartidos: De un lado, porque si el Protocolo fija, exterioriza a modo de partida una concreta intención de naturaleza política consistente en considerar que el Kurdistán debería ser una Nación con Estado, y si además se suscribe, como la propia parte recurrente no deja de reconocer, con quien es tenido por Ministro de un inexistente Gobierno de un inexistente Estado, habrá que concluir que el Protocolo firmado no es un instrumento que sólo plasme y quiera plasmar una relación desligada, ajena, que nada tenga que ver con el estricto sentido de lo que se entiende por relaciones internacionales, sino, más bien, que situándose aparentemente en el campo propio de éstas, es él el que se presenta a sí mismo como un instrumento más de tales relaciones, al atribuir al Kurdistán la condición de sujeto de derecho internacional y ser firmado por un miembro de su Gobierno. Y, de otro, porque en el Protocolo, no en lo que se conviene, pero sí en lo que se dice que constituye una de las razones determinantes de su suscripción, lejos de haber sólo una mera dimensión o incidencia exterior que en sí misma carezca de relevancia real para el normal desenvolvimiento de las repetidas relaciones internacionales, hay más bien una inequívoca toma de postura sobre una concreta cuestión de política exterior con influjo potencial en ellas.

SEXTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas de este recurso de casación a la parte recurrente, si bien, en uso de la facultad que confiere el número 3 de ese mismo precepto y dado el contenido del escrito de oposición, el importe de tales costas por el concepto de honorarios del Letrado defensor de la parte recurrida no podrá exceder de 3000 euros.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

NO HA LUGAR al recurso de casación que la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco interpone contra la sentencia que con fecha 11 de marzo de 2005 dictó la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el recurso número 1107 de 2003. Con imposición a la parte recurrente de las costas de este recurso de casación, con el límite fijado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez, todo lo cual yo, el Secretario, certifico.