

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

DECLARACIÓN

Ante el requerimiento (asunto núm. 1098-2025) formulado por el letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado, acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y el artículo 2.4 del Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Barcelona el 19 de enero de 2023. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 17 de febrero de 2025 el letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado y en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno del Senado de 12 de febrero de 2025, requiere a este Tribunal, al amparo de lo dispuesto en los arts. 95.2 CE, 78.1 LOTC y 147 del Reglamento del Senado, para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y el art. 2.4 del Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Barcelona el 19 de enero de 2023.

El mencionado art. 2.4 del Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa dispone que: *“Un miembro del Gobierno de una de las Partes será invitado al Consejo de Ministros de la otra Parte, al menos una vez cada tres meses y por rotación”*.

El Senado formula requerimiento, al amparo de lo previsto en el art. 95 CE y 78 LOTC, para que este Tribunal se pronuncie mediante una declaración vinculante acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre los arts. 1.2, 11.2, 13.2, 23, 62 g), 94.1 e) y 98.1 CE y el referido art. 2.4 del Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa (el Tratado, en adelante).

Por otra parte, conforme al art. 147 del Reglamento del Senado (RS), solicita que se declare de forma urgente la suspensión inmediata de la tramitación parlamentaria relativa a la autorización del Tratado, incluyendo la que se desarrolla en el Congreso de los Diputados.

2. El escrito del letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, comienza con unas consideraciones de orden procesal acerca del procedimiento (competencia, legitimación y cumplimiento de los requisitos y el procedimiento previo para iniciar este cauce procesal). Destaca que el art. 147 RS únicamente exige para formular el requerimiento al Tribunal Constitucional que el tratado internacional haya sido sometido a consideración de la Cámara, indicando que el 30 de enero de 2025 tuvo entrada en el registro general de la Cámara el escrito de remisión y la documentación relativa al Tratado en cuestión, que fue trasladado por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales al Presidente del Senado. Resalta también que es a las dos Cámaras de las Cortes Generales a las que corresponde acordar la mencionada autorización y eso con independencia de que el procedimiento comience en el Congreso de los Diputados, dado que estamos ante una facultad para la que se ha querido reforzar por el constituyente la consideración de la Cortes Generales como unidad. La estructura bicameral viene a articularse para este caso especial, primero, a través de la intervención de las dos Cámaras, aunque en forma sucesiva, con absoluta independencia, sin que se encuentre el Senado obligado a tomar como referencia el texto del Congreso que le sea remitido como aprobado y siendo una comisión mixta la encargada de resolver eventuales conflictos entre una y otra cámara. Esa misma remisión conjunta deriva de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Por otra parte, el letrado de las Cortes Generales solicita la suspensión urgente de la tramitación parlamentaria hasta que el Tribunal tome su decisión. En ese sentido, sometido a consideración del Senado el tratado en cuestión, el Reglamento del Senado establece con absoluta claridad la suspensión de la tramitación, que, en este caso, debe afectar a la que se está

desarrollando en el Congreso de los Diputados. Interpretación que es coherente con la finalidad del procedimiento previsto en el art. 95.2 CE, en la medida en que trata de evitar que un tratado contrario a la Constitución pase a formar parte del ordenamiento jurídico.

A continuación, el requerimiento expone lo que denomina consideraciones de orden jurídico material respecto a la contradicción entre el art. 2.4 del Tratado y la Constitución, a partir de la interpretación que resulta de la conexión de diferentes preceptos de su propio texto.

En concreto el Senado estima que la posibilidad de la participación de extranjeros, aunque sea en calidad de asistentes, en reuniones de órganos constitucionales en el ejercicio de la función de gobierno podría ser contraria a los arts. 1.2, 11.2, 13.2, 23, 62 g), 94.1 e) y 98.1 CE.

El letrado del Senado afirma la imposibilidad de que ciudadanos no españoles puedan asistir a las reuniones del Consejo de Ministros, en cuanto máximo órgano de gobierno que ejerce un poder constitucional del Estado, el poder ejecutivo. Sostiene que para permitir tal presencia de extranjeros en las reuniones del Consejo de Ministros resulta necesaria la previa reforma del art. 98.1 CE, e, incluso, del art. 13.2 CE, en relación con el art. 23.2 CE, porque el legislador no puede modificar la naturaleza del Gobierno, como órgano constitucional nacional, abriéndolo a la participación de nacionales de terceros Estados.

La representación procesal del Senado destaca que el Tratado tiene un marcado carácter político, tal como también apreció el Consejo de Estado, y que se ha vulnerado el art. 94.1.e) CE ya que, con anterioridad a solicitar la autorización de las Cortes Generales, se reformó anticipadamente, mediante una enmienda, el apartado 2 del art. 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante Ley del Gobierno), por la disposición final undécima de la Ley Orgánica 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, con el fin de que el art. 2.4 del Tratado no entrase en conflicto con la referida Ley del Gobierno. A su juicio, este proceder no resulta respetuoso ni con el procedimiento exigido por el art. 94.1 CE, que impone la previa autorización a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por un tratado cuando suponga modificación de alguna ley, sobre la que siempre prevalece el tratado válidamente celebrado y publicado oficialmente, ni con la supremacía de la Constitución, ya que pretende salvarse la contradicción que aquí se cuestiona por la simple modificación de una ley y sin cambiar la Constitución.

Afirmado lo anterior, la representación procesal del Senado pasa a desarrollar las razones por las que entiende que el art. 2.4 del Tratado es contrario a los preceptos de la Constitución señalados.

Así, resalta, en primer lugar, que de los arts. 1.2, 11.2, 13.2 y 23 CE resulta la imposibilidad de que un ciudadano extranjero pueda asumir algún grado de participación en las sesiones del Consejo de Ministros o de cualquier otro órgano de representación política, con la excepción de aquellos casos permitidos por la Constitución. Del art. 1.2 CE derivaría la exigencia de la condición de nacional y de ciudadano español para el ejercicio de los derechos políticos y, en general, para la participación en la gestión de los asuntos públicos, como manifestación de la soberanía estatal en dos orientaciones, que denomina objetiva y subjetiva. Desde el primer punto de vista, las notas características de la soberanía se proyectan sobre la composición de los órganos por los que se expresa la voluntad del Estado que precisa, para la operatividad y garantía de su soberanía, de la exclusiva participación de los nacionales que integran su población en la gestión de los asuntos públicos. Desde la orientación subjetiva, residiendo la soberanía nacional en el pueblo español se constituye como el poder social que se funda únicamente en las exigencias del interés de la nación (o del pueblo) que, como el Estado, no existe si no es en ese mismo interés. El Estado nacional, así, solamente tiene sentido reservando a sus nacionales la participación en la gestión política.

Destaca también que, aunque correspondan a los extranjeros ciertos derechos inherentes a la dignidad humana, existen derechos cuya titularidad se reserva en exclusiva a los españoles (los reconocidos en el art. 23 CE, con la salvedad que contiene), prohibiendo la misma Constitución (art. 13.2 CE) que el legislador los extienda a los extranjeros. Esa posición privilegiada de los nacionales se reitera en el art. 11 CE y se confirma en el art. 23 CE en relación con el art. 13.2 CE, cuando afirma que, salvo excepción expresa para las elecciones municipales, solo los españoles tienen el derecho a participar en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, y se reitera en el art. 68.5 CE, en el que se establece que son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. De todo ello se deduce que solo los españoles tienen derecho a participar y a elegir a los representantes nacionales en el Parlamento y a ser elegidos para formar parte de los diferentes poderes del Estado, salvo lo que atendiendo a criterios de reciprocidad se pueda establecer por tratado o por ley, en relación con las elecciones municipales. Por ello, se concluye señalando que la condición de nacional y de ciudadano español no solo es absolutamente necesaria para el ejercicio de los derechos de

contenido político, con la excepción de las elecciones municipales, sino que, a partir de los arts. 1.2, 13.2 y 23 CE, esta condición se proyecta a cualquier participación en las reuniones de los órganos de representación política, entre los que está el Consejo de Ministros.

En segundo lugar, el requerimiento argumenta que la imposibilidad de asistencia a las sesiones del Consejo de Ministros de personas que no tengan la nacionalidad española derivaría también de lo previsto en los arts. 62.g) y 98.1 CE.

El Senado considera que se pretende introducir la posibilidad de que los tratados internacionales, una norma que las Cortes Generales no pueden enmendar, sino solo ratificar, puedan variar por la vía de los hechos, según la voluntad del Presidente del Gobierno, quién puede asistir a las reuniones del Consejo de Ministros, pasando los ciudadanos extranjeros a ser partícipes de las decisiones que deben estar reservadas solo a autoridades nacionales, integradas por ciudadanos españoles, tal como confirma el art. 11 de la Ley del Gobierno. Se abre así la posibilidad de que, por la vía del tratado internacional, se materialicen continuas y sucesivas presencias de nacionales de terceros países en las reuniones del Consejo de Ministros, a pura discrecionalidad del Presidente del Gobierno. Según el requerimiento, asistir no es deliberar ni resolver, pero sí supone un acceso a las deliberaciones que están sometidas a secreto. Y este acceso a las deliberaciones supone conocer su contenido y participar en las funciones del Gobierno a las que se refiere el art. 97 CE. Participación que exige la condición de español, en tanto que la presencia en el Consejo de Ministros es ejercicio de la función de gobierno, ya que, aunque no son miembros del Gobierno, participan en el Consejo de Ministros, sin que quepa defender que el asistente es un ajeno por la eventualidad de su convocatoria, sino que, por el contrario, requiere los mismos requisitos de ciudadanía del art. 11 de la Ley del Gobierno.

Por otro lado, la función del Gobierno, y, en concreto, la actividad del Consejo de Ministros, es indivisible y la responsabilidad es solidaria y se exige ante el Congreso de los Diputados, en virtud del art. 108 CE. Esa exigencia de responsabilidad es imposible ejercerla frente a un extranjero, pues este no está sometido a la jurisdicción de las Cortes Generales. Además, esa incorporación al Consejo de Ministros del ministro extranjero no está sometida a limitación alguna. Lo es a todos los efectos, desnacionalizando así el órgano, ya que son invitados extranjeros con carácter no esporádico sino permanente, cada tres meses al menos, y por rotación. Se crea, al menos materialmente, un órgano nuevo, al margen de los límites de la potestad

organizativa y de la reserva a la ley española en esa materia y sin que la referencia a “invitar al Consejo de Ministros” permita inferir limitación alguna.

Finalmente, el letrado del Senado indica que el Tratado, como instrumento de Derecho internacional, plantea también dudas desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea, por cuanto el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establecen un principio de delimitación de sus competencias y una declaración de respeto de las estructuras constitucionales de cada Estado, incluida la integridad territorial y, también, de sus competencias propias. Según el requerimiento: “Un Tratado de amistad no puede crear una relación especial que pueda entenderse como una confederalización de dos países miembros a través de un Gobierno compartido, pues contravendría directamente el Derecho Europeo”. Alude posteriormente a ejemplos de tratados entre los estados miembros de la Unión Europea señalando que los tratados de amistad son relativamente raros, citando expresamente el Tratado del Elíseo (1963) y el Tratado de Aquisgrán (2019) entre Francia y Alemania, el Tratado de Amistad y Cooperación entre Italia y España (1991), el Tratado de Amistad y Cooperación entre Alemania y Polonia (1991) y el Tratado de Amistad entre Rumanía y Hungría (1996). Según el requerimiento, estos tratados sirven para reforzar lazos bilaterales en áreas que complementan el marco de cooperación europea y responden a la figura de la “Concertación europea”, entendida como mecanismo de consulta, cooperación y coordinación entre Estados miembros de la Unión Europea para alinear sus posiciones en asuntos europeos e internacionales. A partir de estas consideraciones, el escrito de requerimiento indica que “No decimos que el Gobierno, como competente en materia de relaciones internacionales, no las promueva y las fomente con los países que considere conveniente, pero no parece que las reuniones del Consejo de Ministros sean el lugar apropiado para escenificar estas relaciones internacionales. La presencia de miembros de otros Gobiernos extranjeros en las reuniones del Consejo de Ministros, además de inconstitucional, es absolutamente superflua y prescindible. Existen otras fórmulas de colaboración y cooperación, de relación bilateral, que harían posible este contacto y mejor cooperación entre los Gobiernos francés y español y que, sobre todo, respetarían la Constitución. La medida tampoco estaría justificada desde el punto de vista de la mejora de las relaciones bilaterales y es discriminatoria en cuanto que se refiere a extranjeros”.

Concluye el requerimiento señalando la necesidad de que “el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre si el artículo 2.4 del Tratado de amistad entre España y Francia no ha traspasado la garantía institucional con la que la Constitución configura el Gobierno, como uno de los poderes

constitucionales del Estado en los que se articula el ejercicio de la soberanía nacional, que solo reside en el pueblo español, según el artículo 1.2 de la Constitución”.

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 11 de marzo de 2025, acordó tener por recibido el escrito presentado el 17 de febrero de 2025 por el letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado, por el que, en virtud de acuerdo del Pleno del Senado de 12 de febrero de 2025, se requiere a este Tribunal, al amparo de lo dispuesto en los arts. 95.2 CE, 78.1 LOTC y 147 RS, para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución Española y el art. 2.4 del Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Barcelona el 19 de enero de 2023; acordó igualmente emplazar, conforme a lo dispuesto en el art. 78.2 LOTC, al solicitante, así como al Congreso de los Diputados y al Gobierno, por conducto de sus respectivos presidentes, a fin de que, dentro del término máximo de un mes, expresen su opinión fundada sobre la cuestión; acordó, por último, no acceder a la suspensión solicitada en el escrito de requerimiento.

4. Por escrito que tuvo entrada en el registro de este Tribunal Constitucional el 20 de marzo de 2025, la presidenta del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de que el Congreso de los Diputados no se personará en el procedimiento ni expresará su opinión fundada sobre la cuestión.

5. Mediante escrito registrado el 26 de marzo de 2025, el letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado, indica que no formulará opinión fundada sobre la cuestión de referencia, en el trámite del artículo 78.2 de la LOTC, remitiéndose al texto del requerimiento que dio lugar al inicio de este procedimiento.

6. El abogado del Estado formuló sus alegaciones por escrito registrado el 11 de abril de 2025.

Tras exponer los antecedentes que estima oportunos, alude al contenido y alcance de este proceso constitucional, señalando que el Tribunal solamente se ha pronunciado en dos ocasiones sobre la conformidad de un tratado internacional con la Constitución, transcribiendo parte del FJ 1 de la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, y señalando que en ese marco se realizarán sus alegaciones respecto a la compatibilidad con la Constitución del art. 2.4 del Tratado.

A continuación, describe los antecedentes del Tratado y su contenido, señalando que supone el primero de esta naturaleza y dimensión, reconociendo así su valor en la profundización de las relaciones bilaterales en democracia y resumiendo su contenido como forma de resaltar su carácter político, por lo que requiere la autorización de las Cortes Generales conforme al art. 94 CE, tal como también señaló el Consejo de Estado. Expone seguidamente el tenor del artículo cuestionado, así como los argumentos del Senado para cuestionarlo. Para el abogado del Estado, el Senado no discute que el art. 2.4 del Tratado implique que el ministro extranjero invitado no es miembro del Consejo de Ministros, sino que lo equipara a la posible participación excepcional de Secretarios de Estado y otros altos cargos conforme al art. 5.2 de la Ley del Gobierno. Entiende también el Senado, en opinión del abogado del Estado, que las funciones del art. 97 CE implican ejercicio de soberanía y, a su vez, constituyen una manifestación de la participación en los asuntos públicos equiparable a la representación política (art. 23 CE), quedando está reservada a los españoles. De ello deriva que, según el Senado, sería necesaria una reforma de los arts. 13 y 98 CE para incorporar a nuestro ordenamiento una norma como la contenida en el art. 2.4 del Tratado.

Para el abogado del Estado con ello se incurre en el error de considerar que todo aquel que sea invitado al Consejo de Ministros ejerce funciones de gobierno. Interpretación que contradice la claridad de la Constitución al delimitar qué funciones tiene el Gobierno y quién lo integra, remitiéndose a la ley. En ese sentido, la Ley del Gobierno es clara al concretar qué es gobierno y quiénes son los órganos colaboradores y quienes los altos cargos que excepcionalmente pueden ser llamados a participar en el Consejo de Ministros, concreción esta última que no solo se encuentra en la Ley del Gobierno sino también en otras normas, como la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Argumenta el abogado del Estado que el art 2.4 del Tratado no contradice los arts. 13.2 y 23 CE, porque participar como “invitado” no implica ejercicio de representación política ni acceso a cargo público ni al derecho de acceso a la función pública. En particular, no afecta al derecho de sufragio activo ni al acceso al cargo público representativo, pues este último derecho no es predicable de los miembros del gobierno, ni de otras personas que asistan a las reuniones del Consejo de Ministros, que ni son elegidos por sufragio universal, ni forman, en tanto que no son representantes de la soberanía nacional, la voluntad estatal. Tampoco, a partir de la configuración constitucional y legal del Gobierno, puede configurarse al Consejo de Ministros como un órgano de representación política *stricto sensu*. De ahí que la asistencia como invitado al Consejo de Ministros en ningún momento presupone el ejercicio de los derechos de contenido político a los

que se refiere el Senado. De hecho, la propia Ley del Gobierno distingue entre la composición del Gobierno (art. 1.2) y otras personas que, sin formar parte de él, pueden asistir a las reuniones del Consejo de Ministros (art. 5.2), sin que su mera presencia implique ejercicio de la función de gobierno. En caso contrario se predicaría lo mismo de aquellos Secretarios de Estado o altos cargos convocados para ello, cuando podrían serlo únicamente para informar específicamente de un determinado asunto, sin que en ningún momento participen en la toma de decisiones del Consejo de Ministros ni en absoluto ejerzan la función de gobierno, reservada estrictamente a sus miembros. Por otro lado, la exigencia del art. 11 de la Ley del Gobierno debe entenderse de forma taxativa y restrictiva en su dicción literal (“para ser miembro del Gobierno”), sin que quepa una pretendida aplicación analógica a los otros asistentes al Consejo de Ministros que permite el art. 5.2 de la Ley del Gobierno, ni se encuentre esa exigencia expresamente prevista en ningún otro precepto de dicha ley.

El abogado del Estado reitera que la mera asistencia a las reuniones del Consejo de Ministros no supone participar en este con voz ni voto, ni intervenir en la toma de decisiones, ni asumir la responsabilidad solidaria de estas, que solo se predica de los miembros del Gobierno, ni, en definitiva, supone ejercicio alguno de la función de gobierno. Como tampoco implica compartir el aforamiento que para los miembros del Gobierno establece el art. 102 CE, ni su sometimiento al control parlamentario, ya que cualquier otro asistente a las reuniones del Consejo de Ministros que no forma parte del Gobierno, ni delibera, ni decide. Además, las propias reuniones del Consejo de Ministros pueden tener carácter meramente deliberante, conforme al art. 18.2 de la Ley del Gobierno, estando, en todo caso, dichas deliberaciones sometidas al deber de secreto previsto en el art. 5.3 de dicha ley.

Concluye el abogado del Estado indicando que la aplicación del art. 2.4 del Tratado se enmarca en el ejercicio de la dirección de la política exterior que corresponde al Gobierno conforme al art. 97 CE, y que un instrumento de esta naturaleza tiene como objetivo estrechar lazos con otro Estado, en este caso la República Francesa, por ser de interés para la política exterior del Reino de España.

7. Por providencia de 10 de junio de 2025 el Pleno acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes por plazo de siete días para alegar lo que estimen pertinente acerca de la incidencia en el presente procedimiento de lo acordado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 14 de mayo de 2025 (Boletín Oficial de las Cortes Generales,

Sección Congreso de los Diputados, XV Legislatura, Serie C, núm. 55-3, de 22 de mayo de 2025), en relación con el Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Barcelona el 19 de enero de 2023.

En la referida sesión, el Pleno del Congreso de los Diputados acordó denegar la autorización solicitada por el Gobierno, conforme al art. 94.1 CE, para que el Estado pueda prestar el consentimiento para obligarse por medio del referido Tratado.

8. Por escrito registrado el día 24 de junio de 2025, el abogado del Estado interesó que se declarase la pérdida sobrevenida de objeto del proceso, por la imposibilidad de entrada en vigor de dicho Tratado en nuestro ordenamiento, dada la denegación de la autorización por el Congreso de los Diputados.

9. El letrado del Senado, en sus alegaciones presentadas el día 25 de junio de 2025, se ratifica en su interés por la continuación de este proceso constitucional hasta su final resolución en la cual se declare si el art. 2.4 del Tratado es o no inconstitucional. La denegación por el Pleno del Congreso de los Diputados de la autorización para que el Estado pueda prestar su consentimiento para obligarse por medio de este Tratado no supone que este proceso constitucional haya perdido su objeto, puesto que el Tratado, en cuanto norma que plantea dudas de constitucionalidad, no ha desaparecido, sino que sigue existiendo como tratado que válidamente ha sido autenticado y firmado entre las partes, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley 25/2014, siendo una norma, por tanto, susceptible del control previo de constitucionalidad previsto en el art. 95 CE. Según el letrado del Senado el procedimiento parlamentario de autorización del Tratado se encuentra, en este momento, en una situación que cabe considerar muy similar a la de la suspensión o la paralización. El Tratado sigue figurando entre los asuntos pendientes de ambas Cámaras. Por ello, la situación en que se encuentra el procedimiento parlamentario no puede llevar a la conclusión de que el expediente haya concluido o se encuentre cerrado y no pueda volver a someterse el Tratado a nueva autorización de las Cortes Generales, ya que la Constitución y las leyes no lo impiden y la obligación internacional asumida por el Gobierno español de someter a autorización de las Cortes Generales el Tratado no ha desaparecido tras el primer intento fallido, sino que persiste, con lo que no cabe entender una pérdida del objeto de este proceso, que persigue un control preventivo del Tratado. En conclusión, el Senado niega la pérdida de objeto y, por ello, la falta de incidencia sobre este procedimiento de la denegación acordada por el Pleno del Congreso de la autorización de la prestación del consentimiento para obligarse por el Tratado. La

causa del litigio (o del requerimiento, en este caso) no ha dejado de existir. El control preventivo del Tratado sigue teniendo sentido y sigue siendo necesario un pronunciamiento del Tribunal para lograr esta finalidad.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del procedimiento y posiciones de las partes

Este requerimiento que el Senado plantea se formula por el cauce que establece el art. 95.2 CE, desarrollado por el art. 78 LOTC, en relación con el art. 2.4 del Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Barcelona el 19 de enero de 2023 (en lo sucesivo, el Tratado).

El mencionado art. 2.4 del Tratado dispone que: *“Un miembro del Gobierno de una de las Partes será invitado al Consejo de Ministros de la otra Parte, al menos una vez cada tres meses y por rotación”*.

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta declaración, el Senado formula requerimiento, al amparo de lo previsto en el art. 95 CE y 78 LOTC, para que este Tribunal se pronuncie mediante una declaración vinculante acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre los arts. 1.2, 11.2, 13.2, 23, 62 g), 94.1 e) y 98.1 CE y el referido art. 2.4 del Tratado. Las dudas del Senado se refieren a la participación de un ministro del Gobierno de la República Francesa en algunas de las reuniones del Consejo de Ministros, en los términos previstos en el cuestionado art. 2.4 del Tratado. En esencia, el requerimiento del Senado sostiene la imposibilidad, en términos jurídico-constitucionales, de que ciudadanos no españoles puedan asistir a las reuniones del Consejo de Ministros, en cuanto órgano colegiado del Gobierno al que el Senado atribuye la condición de órgano de representación política y expresión del poder ejecutivo. De ello derivaría la vulneración de los preceptos constitucionales antes citados.

El requerimiento del Senado reconoce que el art. 2.4 del Tratado no implica que el miembro del Gobierno de la República Francesa que asista a las reuniones del Consejo de Ministros de España tenga la condición de miembro del Gobierno español, pero entiende que esa estipulación del Tratado equipara la asistencia al Consejo de Ministros del miembro del Gobierno francés con la posible participación de Secretarios de Estado y otros altos cargos conforme al art.

5.2 de la Ley del Gobierno, bajo la premisa de entender que todos los asistentes al Consejo de Ministros son miembros del Gobierno a los efectos del art. 97 CE.

A partir de la consideración de que no es constitucionalmente posible que ciudadanos no españoles puedan asistir a las reuniones del Consejo de Ministros, en cuanto órgano colegiado del Gobierno, se plantea una doble duda de constitucionalidad de la que resultaría la necesidad de reformar el art. 98 CE e, incluso, el art. 13.2 CE en relación con el 23 CE, si bien el texto del requerimiento no concreta en qué términos sería necesaria dicha reforma constitucional.

La primera duda que se plantea es la conformidad del art. 2.4 del Tratado con los arts. 1.2, 11.2, 13.2 y 23 CE. El letrado del Senado considera que del art. 1.2 CE, en conjunción con los restantes preceptos constitucionales citados, se deriva que la condición de ciudadano español no solamente es necesaria para el ejercicio de los derechos de contenido político, con las excepciones constitucionalmente previstas, sino que se proyecta también sobre cualquier participación en las reuniones de los órganos de representación política, depositarios de soberanía, entre los que encuadra al Consejo de Ministros.

La segunda duda, bien que relacionada con la anterior, se refiere a la compatibilidad del art. 2.4 del Tratado con los arts. 62.g) y 98.1 CE, en cuanto preceptos constitucionales que, según el Senado, impedirían la asistencia a las reuniones del Consejo de Ministros de personas que no tengan la nacionalidad española.

Por eso, antes de pronunciarse sobre la autorización solicitada por el Gobierno, el Senado se ha dirigido al Tribunal Constitucional a fin de que emita una declaración vinculante acerca de si existe o no contradicción entre el precepto del Tratado y la Constitución española.

El abogado del Estado, tal como ha quedado expuesto en los antecedentes, defiende que no puede identificarse el Gobierno y sus funciones con las personas que pueden ser invitadas a asistir a la reunión del Consejo de Ministros, sin que esa asistencia implique ejercicio de representación política ni ejercicio de cargo público en el sentido del art. 23 CE, sino que se enmarca en la función de dirección de la política exterior que corresponde al Gobierno conforme al art. 97 CE. Por ello, interesa que se declare la compatibilidad del art. 2.4 del Tratado con la Constitución.

2. Contenido del Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa

El Tratado consta de un breve preámbulo y diez títulos, que comprenden treinta y seis artículos.

Afirma el preámbulo que las Partes han convenido en firmar este Tratado de Cooperación, "deseosos de reforzar su cooperación a nivel europeo para trabajar por el respeto de los derechos fundamentales, el progreso y la justicia social, la seguridad, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático, en particular a través del cumplimiento de Acuerdo de París, la profundización del mercado interior y del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, así como la promoción de la diversidad cultural europea".

En lo que a la presente Declaración interesa resulta especialmente relevante el título I del Tratado, dedicado a definir lo que denomina "Marco de las relaciones de amistad y cooperación". En este título I (arts. 1 y 2) se detallan los mecanismos e instrumentos que se establecen para garantizar la cooperación entre las Partes. Así, se hace referencia a las cumbres bilaterales anuales presididas por el presidente del Gobierno español y el presidente de la República Francesa, acompañados por los miembros de sus respectivos Gobiernos que se designen. La Cumbre, que constituye el principal marco político de consulta y cooperación entre las Partes, se celebrará alternativamente en España y Francia (art. 2.1). La Declaración Conjunta adoptada al final de cada Cumbre, prevista en el art. 2.2, hace un balance sobre la relación hispanofrancesa, así como sobre la implementación del Tratado, y define las orientaciones estratégicas de la relación bilateral. Una hoja de ruta operacional, plurianual y revisable regularmente por las Partes, precisará los proyectos a ejecutar en aplicación de esas orientaciones estratégicas y del Tratado. Conforme al art. 2.3, el seguimiento de la implementación del tratado, de las orientaciones y prioridades definidas en la Cumbre bilateral, así como en la hoja de ruta prevista en el art. 2.2, se asegura a través de "consultas regulares" entre los Ministerios encargados de los Asuntos Exteriores, a nivel de sus Secretarios Generales o equivalentes. El cuestionado art. 2.4 prevé la invitación de un miembro del Gobierno en el Consejo de Ministros del otro país, al menos una vez cada tres meses y por rotación. Con carácter adicional, y con el fin de promover su cooperación, el art. 2.5 contempla la posibilidad de establecer "otros diálogos estructurados" que reúnan a uno o varios ministerios, "en función de las cuestiones a tratar, y en el marco de sus competencias respectivas". Esta cooperación así organizada se completa ampliándose a otros colectivos públicos y privados. Es el

caso de la organización de intercambios y encuentros entre funcionarios de las Administraciones Públicas respectivas, así como entre sus escuelas de Administración Pública (art. 2.6). También, de la articulada a través de la promoción de “mecanismos estructurados de diálogo” entre los parlamentos, las sociedades civiles, las empresas y los interlocutores sociales de ambas Partes”. Todo ello “con el fin de fomentar iniciativas sobre cuestiones de interés común y reforzar los ya estrechos vínculos humanos entre los dos países.” (art. 2.7). Se define así un marco general que complementa “otros acuerdos bilaterales celebrados anteriormente entre las Partes” y que también puede ser complementado por otros instrumentos cuando las Partes lo consideren necesario conforme al art. 32.

El título II (arts. 3 a 5) se refiere a la concertación europea y se indica que las Partes se consultarán regularmente antes de las grandes decisiones europeas sobre temas de interés común, con el fin de tratar de establecer posiciones comunes y de impulsarlas conjuntamente, en el seno de las instituciones europeas y ante los demás Estados miembros y que fomentarán iniciativas conjuntas destinadas a promover la transparencia y la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones europeas. El título III (arts. 6 a 12) se dedica a la Política Exterior, de Seguridad y Defensa, haciéndose mención, entre otros, a los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París como hoja de ruta común y reconociéndose la importancia estratégica del Mediterráneo, África y el Indo-Pacífico. El título IV (arts. 13 a 16) establece la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, que contribuirá a reforzar el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Los siguientes títulos abordan la cooperación en cultura, educación, enseñanza superior, ciencia, juventud y deportes (título V, arts. 17 a 19); economía, industria, conectividad y turismo (título VI, arts. 20 a 22); desarrollo sostenible, energía, transportes, agricultura y alimentación (título VII, arts. 23 a 27); y sanidad, trabajo y asuntos sociales (título VIII, arts. 28 y 29). En el título IX (arts. 30 y 31) se reafirma el compromiso de cooperación transfronteriza, reconociendo las partes el papel desempeñado por las autoridades regionales y locales y se alude al Tratado de cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995. El título X (arts. 32 a 36) recoge las disposiciones finales. Reconoce la validez de otros acuerdos bilaterales celebrados anteriormente entre las Partes. Se reafirma la posibilidad de adoptar otros instrumentos entre las Partes, de carácter complementario, en todos los ámbitos cubiertos por el Tratado, se estipulan también mecanismos de solución de controversias, y se regula la revisión, vigencia, denuncia y entrada en vigor del Tratado.

3. Naturaleza del proceso: doctrina constitucional

La duda de constitucionalidad planteada por el Senado se refiere a un precepto de un tratado internacional en el que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse requiere la previa autorización de las Cortes Generales, conforme al art. 94 CE. Se trata, por tanto, de un “tratado internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado”, tal como exige el art. 78.1 LOTC.

El requerimiento al que alude ese precepto de la LOTC ha de sustanciarse a través del específico cauce procesal previsto en el art. 95.2 CE y regulado en el mencionado art. 78 LOTC, proceso cuyo conocimiento corresponde al Pleno del Tribunal [art. 10.1.a) LOTC]. Tal procedimiento habilita al Gobierno o a cualquiera de ambas Cámaras para requerir al Tribunal Constitucional a fin de que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un tratado internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado.

Esta es la tercera vez que se solicita al Tribunal la declaración vinculante prevista en el art. 95 CE, en relación con el art. 78 LOTC. Las anteriores solicitudes, formuladas ambas por el Gobierno, se refirieron a la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 CE y el art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Declaración 1/1992, de 1 de julio), y entre la Constitución española y los arts. I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre).

Por ello, parece ahora conveniente realizar alguna consideración previa sobre el procedimiento regulado en aquellas normas.

Así, conforme a la doctrina constitucional (DDTC 1/1992 y 1/2004) con el procedimiento establecido en el art. 95.2 CE se confía a este Tribunal un doble cometido, pues al general o común, consistente en la defensa jurisdiccional de la Constitución, se suma el de garantizar la seguridad y estabilidad de los compromisos internacionales que España pueda contraer. Como señala la DTC 1/2004, FJ 1, lo que se persigue es “asegurar la supremacía de la Constitución sin perjuicio alguno para esos compromisos, procurando evitar que la posible contradicción entre una y otros haya de resolverse una vez integradas en el Ordenamiento las normas pactadas; esto es, cuando de la lógica de la supremacía de la Constitución puedan derivar consecuencias

incompatibles con la lógica del respeto a lo internacionalmente acordado. El art. 95.2 CE hace posible que las dudas de constitucionalidad que pueda suscitar un tratado se resuelvan con carácter previo a su ratificación, de manera que, de confirmarse aquéllas, ésta queda impedida en tanto no se revise el texto constitucional o se renegocie el tratado en términos que lo hagan compatible con la Constitución. Se pretende evitar, en suma, que la contradicción advertida entre la Norma suprema, de un lado, y una norma todavía no integrada en el sistema regido por aquélla, de otro, llegue a sustanciarse en una contradicción entre la Constitución y una norma internacional incorporada a nuestro Ordenamiento”.

Se trata, en suma, de una defensa jurisdiccional anticipada la Constitución que ve asegurada su supremacía frente a las normas internacionales desde el momento mismo de la integración de estas en el Derecho nacional, tratándose de obviar “la perturbación que, para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, implicaría la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma pactada” (DTC 1/1992, FJ 1) si el juicio de contraste se verificase una vez que hubiera sido ya incorporada al ordenamiento interno. Dicho juicio de contraste se realiza “entre la Constitución, en cualquiera de sus enunciados, y la estipulación o estipulaciones del tratado que hayan sido sometidas a control previo” (DTC 1/1992, FJ 1). Y es también un procedimiento de naturaleza estrictamente jurisdiccional que, ante la duda expuesta, culmina con una declaración que incorpora no una opinión, sino una decisión vinculante, fundada en argumentaciones jurídico- constitucionales relativas al contraste entre la Constitución, en cualquiera de sus enunciados, y la estipulación o estipulaciones del tratado que hayan sido sometidas a control previo.

Dicha resolución posee los efectos materiales de la cosa juzgada, tal como destacó la inicial DTC 1/1992, FJ 1, ya que “es una decisión jurisdiccional con carácter vinculante (art. 78.2 id.) y, en cuanto tal, produce *erga omnes* (art. 164.1º in fine C.E.) todos los efectos de la cosa juzgada, tanto los negativos o excluyentes, que impedirían trasladar a este Tribunal la estipulación objeto de la resolución a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, cuanto los positivos o prejudiciales que han de obligar a todos los poderes públicos a respetar y ajustarse a nuestra declaración; en particular, si su contenido fuera el de que una determinada estipulación es contraria a la Constitución, el efecto ejecutivo inmediato y directo ha de ser la reforma de la Constitución con carácter previo a la aprobación del tratado”.

No obstante, este examen preventivo, de carácter vinculante, en respuesta a la exposición de una duda razonable sobre la constitucionalidad de un tratado internacional, no presupone un condicionamiento absoluto de la voluntad del órgano requirente respecto a su intervención en el proceso de ratificación del tratado internacional en cuestión. Lo es solamente para el caso de que, entre otras posibilidades, dicha intervención del requirente en el proceso de ratificación sea favorable a la incorporación del tratado a nuestro derecho interno, en cuyo caso la declaración de este tribunal ha de ser respetada en todos sus términos, en atención a su valor de cosa juzgada.

4. Pervivencia del objeto del proceso

Antes de comenzar el enjuiciamiento de la controversia planteada ha de analizarse previamente si concurre un obstáculo procesal que impida entrar a examinar el fondo del asunto.

Ese óbice procesal se refiere a la posible pérdida sobrevenida de objeto del presente proceso derivada del hecho de que, una vez planteado por el Senado el requerimiento ex arts. 95.2 CE y 78.1 LOTC, el Congreso de los Diputados procedió a tramitar la autorización solicitada conforme a lo previsto en los arts. 154 a 160 de su Reglamento, que ha concluido con el Acuerdo del Pleno del Congreso, adoptado en su sesión del día 14 de mayo de 2025, por el que se deniega la autorización solicitada por el Gobierno, prevista en el art. 94.1 CE, para que el Estado pueda prestar el consentimiento para obligarse por medio del Tratado (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, XV Legislatura, Serie C, núm. 55-3, de 22 de mayo de 2025).

La eventual incidencia que ese Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados pudiera tener en este proceso constitucional se sometió por este tribunal, conforme a lo previsto en el art. 84 LOTC, a la consideración de las partes comparecidas.

En tal sentido, el abogado del Estado ha interesado que se declarase la pérdida sobrevenida de objeto del proceso, por la imposibilidad de entrada en vigor de del Tratado en nuestro ordenamiento, dada la denegación de la autorización por el Congreso de los Diputados

Por el contrario, el letrado del Senado ha mantenido que el proceso no ha perdido su objeto, por cuanto estima que el Tratado, en cuanto norma que plantea dudas de constitucionalidad, no ha desaparecido, sino que sigue existiendo en tanto ha sido autenticado y

firmado entre las partes, conforme a lo establecido en los arts. 13 y 14 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, siendo una norma, por tanto, susceptible del control previo de constitucionalidad previsto en el art. 95 CE. Según el letrado del Senado el procedimiento parlamentario de autorización del Tratado se encuentra en una situación de suspensión o paralización. Por ello, no puede llegarse a la conclusión de que el expediente haya concluido o se encuentre cerrado y no pueda volver a someterse el Tratado a nueva autorización de las Cortes Generales, ya que la Constitución y las leyes no lo impiden y persiste la obligación internacional asumida por el Gobierno español de someter a autorización de las Cortes Generales. En conclusión, el Senado niega la pérdida de objeto y, por ello, la falta de incidencia sobre este procedimiento de la denegación de la autorización de la prestación del consentimiento del Reino de España para obligarse por el Tratado, acordada por el Pleno del Congreso. La causa del litigio (o del requerimiento, en este caso) no ha dejado de existir. El control preventivo del Tratado sigue teniendo sentido y sigue siendo necesario un pronunciamiento del Tribunal para lograr esta finalidad.

Para resolver esta cuestión previa hemos de partir de que nuestra doctrina en relación con la pérdida sobrevenida de objeto en los distintos procesos constitucionales ha resaltado siempre la idea de que no es posible tomar la decisión de modo apriorístico o en función de criterios genéricos o abstractos, sino que es preciso tener en cuenta la naturaleza del proceso constitucional de que se trate y la naturaleza del asunto traído a la consideración de este Tribunal (al respecto, STC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 3, en relación con las diferencias entre recurso y cuestión de inconstitucionalidad).

Para decidir si ese Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados determina la pérdida de objeto del presente proceso hay que tener presente que la doctrina constitucional (STC 155/2005, de 9 de junio, FJ 9) ha resaltado que, en el diseño del control preventivo de constitucionalidad de los tratados establecido en el art. 95 CE, el art. 74.2 CE “establece un procedimiento parlamentario específico y diverso del legislativo ordinario o común, del que singularmente le distingue la circunstancia de que la posición del Senado se define en términos de mayor equilibrio frente a la que habitualmente es propia del Congreso de los Diputados”. Con ello se pone de manifiesto que es a las Cortes Generales, integradas por las dos Cámaras, a las que corresponde acordar la mencionada autorización prevista en el art. 94 CE.

Así las cosas, tampoco puede obviarse que la denegación por el Pleno del Congreso de los Diputados de la autorización para que el Estado pueda prestar su consentimiento para obligarse internacionalmente por medio de este Tratado hace imposible que tal consentimiento pueda ser prestado en este momento. Y eso, con independencia de cuál pudiera ser la, en este momento hipotética, decisión del Senado sobre esta cuestión. Es cierto que, como apunta el letrado del Senado, el Tratado, ha sido autenticado y firmado entre las partes, conforme a lo establecido en los arts. 13 y 14 de la ya citada Ley 25/2014, pero ha quedado pendiente de la autorización requerida por el art. 94.1 CE, en cuyo seno se puede instar el control previo de constitucionalidad previsto en el art. 95 CE. Mediante dicho precepto se articula un modelo de control preventivo, el cual presupone la existencia de un tratado internacional que vaya a ser autorizado por ambas Cámaras y respecto del que se dude que contiene estipulaciones contrarias a la Constitución, siendo preciso que tal duda se resuelva con carácter previo a la ratificación del tratado, a través del procedimiento regulado en el art. 78 LOTC.

Procedimiento que, conforme a nuestra doctrina ya transcrita, cumple un doble cometido, pues al general o común, consistente en la defensa jurisdiccional de la Constitución, se suma el de garantizar la seguridad y estabilidad de los compromisos internacionales que España pueda contraer con carácter previo a que estos compromisos sean contraídos. Ninguna de estas dos finalidades, que constituyen el objetivo de este concreto proceso constitucional, puede ahora llevarse a la práctica, en la medida en que, tras la denegación de la autorización por el Congreso, el Tratado no puede ser ratificado válidamente por España. Consecuentemente, por cuanto no existe compromiso internacional que España pueda válidamente asumir e integrar como parte de su ordenamiento jurídico, la declaración solicitada por el Senado a través del requerimiento que ha formulado adquiriría un carácter abstracto y general, sin relevancia para el caso ni finalidad práctica alguna, lo que es incompatible con las finalidades perseguidas por un proceso constitucional como el presente

De hecho, como señala el letrado de las Cortes Generales, nada obsta a que pueda volver a someterse el Tratado a una nueva autorización conforme al art. 94.1 CE, ya que la Constitución y las leyes no lo impiden, y la obligación internacional asumida por el Gobierno de recabar la autorización de las Cortes Generales a fin de que el Estado español pueda prestar el consentimiento para obligarse por medio de ese Tratado no ha desaparecido tras el primer intento fallido de autorización, sino que persiste al menos desde la perspectiva del derecho de los tratados, a salvo de lo previsto en el art. 15.3 de la Ley 25/2014 en caso de aplicación provisional de un tratado

internacional. Eso es cierto, pero también lo es que, de darse esa circunstancia, se trataría de un nuevo proceso de autorización en el que nada impide al Senado, caso de darse esta circunstancia, plantear nuevamente a este tribunal las dudas de constitucionalidad que le han llevado a formular el requerimiento que ha dado lugar al presente proceso.

Sin embargo, como admite la representación procesal del Senado, no existe, en este momento, procedimiento de autorización en curso. Resulta así que la causa del requerimiento de la Cámara Alta a este Tribunal para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y la controvertida estipulación del art. 2.4 del Tratado ha dejado de concurrir. El Congreso ha denegado la autorización constitucionalmente necesaria, con lo que el consentimiento del Reino de España no puede prestarse y el Tratado no puede incorporarse a nuestro derecho interno en los términos del art. 96 CE. Y eso implica que el control, siempre preventivo, del Tratado carezca ya de sentido, atendiendo a la finalidad perseguida por este proceso constitucional.

Por ello, no podemos sino concluir que el presente proceso ha perdido sobrevenidamente su objeto. No supone impedimento alguno para esta decisión el dato de que una de las partes comparecidas, habiendo sido expresamente requerida para ello, haya apreciado que tal desaparición del objeto no concurre, pues la valoración acerca de la concurrencia de tal circunstancia no depende del criterio manifestado por las partes, sino de la decisión que al respecto adopte este Tribunal Constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar la extinción del proceso por desaparición sobrevenida de su objeto.

Publíquese esta declaración en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL