SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 16 de julio de 2026 (*)

« Procedimiento prejudicial — Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Artículo 325 TFUE, apartado 1 — Tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Procedimiento de responsabilidad contable — Proceso de independencia de una parte del territorio nacional de un Estado miembro — Ley nacional de amnistía de los actos determinantes de responsabilidad contable — Extinción de la responsabilidad en un plazo máximo de dos meses, sin valoración de las alegaciones y las pruebas exculpatorias y sin audiencia de todas las partes del procedimiento — Artículo 23, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea — Suspensión del procedimiento principal por un órgano jurisdiccional nacional que presenta al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE »

En el asunto C-523/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal de Cuentas, mediante auto de 29 de julio de 2024, recibido en el Tribunal de Justicia el 30 de julio de 2024, en el procedimiento entre

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC),

Ministerio Fiscal,

y

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC y otros,

JTN,

JNB,

TPR,

OJV y otros,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz (Ponente), Vicepresidente, el Sr. F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, M. Condinanzi y F. Schalin, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni y N. Fenger y la Sra. R. Frendo, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Spielmann;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de julio de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC), por los Sres. J. R. Chapapría García de Otazo y M. de Diego Martínez, abogados;

– en nombre del Ministerio Fiscal, por el Sr. M. Martín-Granizo Santamaría, fiscal;

– en nombre de RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF y ARM, por el Sr. E. Centeno Ruiz, procurador, y el Sr. F. Homs Molist, abogado;

– en nombre de LBC y otros y de JTN, por el Sr. E. Centeno Ruiz, procurador, y la Sra. M. Barnola Sarri, abogada;

– en nombre de OJV y otros, por el Sr. R. Blanco Blanco, procurador, y el Sr. M. Marsal Ferret, abogado;

– en nombre de MAB, por el Sr. J. Cabré Trias, abogado;

– en nombre de JMSI, por la Sra. I. Elbal Sánchez, abogada;

– en nombre de LPG, CPC y ACO, por el Sr. G. Boye Tuset, abogado;

– en nombre de AMC, por el Sr. J. Tornos Mas, abogado;

– en nombre de ACJ, por la Sra. M. Campa Escudero y el Sr. C. Monguilod Agustí, abogados;

– en nombre del Gobierno español, por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Valero y los Sres. C. Urraca Caviedes y M. Wasmeier, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de noviembre de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación, en primer lugar, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1); en segundo lugar, de los artículos 267 TFUE y 325 TFUE y de los artículos 2 TUE, 4 TUE, apartado 3, y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo; en tercer lugar, del artículo 23, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; en cuarto lugar, de los artículos 20, 21 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»); en quinto lugar, de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, y, en sexto lugar, del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

2 Esta petición se ha planteado en el contexto de un procedimiento de reintegro por alcance entablado por Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC), y el Ministerio Fiscal contra RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC y otros, JTN, JNB, TPR, OJV y otros, MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ y FGS, treinta y cinco excargos de la Generalidad de Cataluña (en lo sucesivo, «Generalidad»), en relación con el manejo, por estos, de fondos públicos en el período comprendido entre 2011 y 2017 en el contexto del movimiento en favor de la independencia de Cataluña.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratado UE

3 El artículo 2 TUE establece:

«La Unión [Europea] se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

4 El artículo 4 TUE, apartado 3, dispone:

«Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

5 El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.»

Tratado FUE

6 Con arreglo al artículo 267 TFUE:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

a) sobre la interpretación de los Tratados;

b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

[...]»

7 El artículo 325 TFUE preceptúa:

«1. La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

[...]»

Carta

8 El título VI de la Carta, con el epígrafe «Justicia», comprende en particular el artículo 47, titulado «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», que dispone lo siguiente:

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. [...]

[...]»

Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

9 A tenor del artículo 23, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

«En los casos a que se refiere el artículo 267 [TFUE], la decisión del órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento y somete el asunto al Tribunal de Justicia será notificada a este último por dicho órgano jurisdiccional. A continuación, el Secretario del Tribunal de Justicia notificará tal decisión a las partes litigantes, a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo [de la Unión Europea], a la Comisión [Europea] y al Banco Central Europeo, así como a la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona.»

Reglamento n.º 2988/95

10 El artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 dispone:

«Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos

administrados por estas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.»

Derecho español

Constitución

11 El artículo 136 de la Constitución española establece:

«1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por este.

[...]

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.»

LOTCU

12 El artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (BOE n.º 121, de 21 de mayo de 1982, p. 13290; en lo sucesivo, «LOTCU»), dispone que «el Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico».

13 El artículo 15 de la LOTCU establece:

«Uno. El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

Dos. La jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión.»

14 El artículo 30, apartado 2, de la LOTCU, en su versión aplicable, presenta el siguiente tenor:

«Los Consejeros de Cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles.»

15 Conforme al artículo 33, apartado 1, de la LOTCU:

«Los miembros del Tribunal de Cuentas estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial.»

16 En virtud del artículo 36 de la LOTCU:

«El Presidente y los Consejeros de Cuentas del Tribunal no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo.»

LFTCU

17 La Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (BOE n.º 84, de 7 de abril de 1988, p. 10459; en lo sucesivo, «LFTCU»), establece en su artículo 24:

«1. Los Consejeros del Tribunal de Cuentas ejercerán sus funciones de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a las mismas, cuidarán del despacho pronto y eficaz de los asuntos que les hubieren correspondido, asistirán a cuantas reuniones plenarias o comisiones fueren convocadas y no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones.

2. El Presidente y los Consejeros tendrán la obligación de inhibirse del conocimiento de los asuntos que afecten a Entidades en cuya dirección asesoramiento o administración hubieran participado, o con la que hubieran mantenido cualquier clase de relación interesada, ellos mismos o personas de su familia dentro del segundo grado civil por consanguinidad o afinidad.»

18 A tenor del artículo 60 de la LFTCU:

«1. La jurisdicción contable juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones de las mismas.

2. No obstante, si el órgano de dicha jurisdicción, al dictar resolución, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundamentar la pretensión de responsabilidad contable o su oposición, lo someterá a aquellas mediante providencia en que, advirtiendo que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común no superior a diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión, en su caso, del plazo para pronunciar la mencionada resolución.»

LOA

19 El preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (BOE n.º 141, de 11 de junio de 2024, p. 67764; en lo sucesivo, «LOA»), tiene el siguiente tenor:

«I

[…]

Desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea, la institución de la amnistía está perfectamente homologada. […]

Coherentemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 29 de abril de 2021, [X (Orden de detención europea — *Non bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)], no solo reconoce la posibilidad de la existencia de amnistías, sino que, además, establece que la misma "tiene por finalidad despojar de su carácter delictivo a los hechos a los que se aplica, de tal modo que el delito ya no pueda dar lugar al ejercicio de acciones penales y, en caso de que ya se haya impuesto una condena, que se ponga fin a su ejecución, implica por tanto, en principio, que la sanción impuesta ya no pueda ejecutarse". Y más recientemente, en su sentencia de 16 de diciembre de 2021, [AB y otros (Revocación de amnistía) (C-203/20, EU:C:2021:1016)], el mismo tribunal ha establecido la posibilidad de archivar diligencias penales y de poner fin a las penas, basándose en resoluciones judiciales dictadas al amparo de una amnistía resultante de un procedimiento de índole legislativa.

En esa misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido la validez y oportunidad política de la amnistía, fijando como límite las graves violaciones de los derechos humanos, por tratarse de hechos que no pueden quedar al margen de la obligación de los Estados de enjuiciarlos y sancionarlos (entre otras, [TEDH, sentencia de 27 de mayo de 2014, Marguš c. Croacia CE:ECHR:2014:0527JUD000445510]).

Y, por su parte, tanto el Consejo de Europa como la Comisión Europea para la Democracia, mediante el Derecho (Comisión de Venecia), también han dejado clara la validez de medidas como la amnistía y su compatibilidad con las decisiones judiciales, tanto en la Recomendación CM/Rec (2010)12 como en la Opinión 710/2012 CDL-AD (2013) 009, emitida en la sesión plenaria del 8 y 9 de marzo del año 2013.

[…]

V

[…]

Por otra parte, el carácter de ley singular que excepciona la aplicación de normas vigentes a los hechos acontecidos en un determinado contexto en aras del interés general deberá conllevar que los órganos judiciales que estuvieran conociendo del procedimiento en el momento de la aprobación de esta ley alcen de inmediato las medidas restrictivas de derechos que hubieran sido adoptadas, incluso en aquellos casos en los que se produzca una eventual suspensión del procedimiento judicial. Esto es así toda vez que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades debe respetar

siempre los requisitos establecidos en el [CEDH], la [Carta] y la Constitución Española, garantizando una base legal sólida para las restricciones a los derechos y libertades.

Esta previsión es coherente con el régimen establecido para la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 de la Constitución y la cuestión prejudicial del artículo 267 [TFUE]. Y, además, cabe recordar que el eventual planteamiento de los mecanismos regulados en estos preceptos no afecta a la vigencia o eficacia de las leyes.

[...]

En conclusión, esta ley busca proporcionar seguridad jurídica, el respeto por el principio de legalidad y un marco legal para la protección imparcial de los derechos fundamentales, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Venecia que, en su opinión de 2013, enfatizaba la importancia de mantener una distinción clara entre el poder legislativo y el judicial en la implementación de la amnistía, asegurando el respeto por la autonomía judicial y los principios democráticos.

VI

[...]

Esta aproximación, que en todo caso es abstracta, ya que en ningún caso implica una valoración acerca de la existencia de hechos susceptibles de ser incardinados en cada una de dichas exclusiones, es imprescindible conforme a lo señalado por la Comisión de Venecia [...] en su opinión de 11 de marzo de 2013, adoptada en su 94.ª sesión plenaria. De manera que corresponde al poder legislativo el establecimiento de los criterios para ser beneficiado por la amnistía y corresponde al poder judicial identificar a las concretas personas comprendidas en el ámbito de aplicación establecido por el legislador.

[...]

De acuerdo con las directrices de la Comisión de Venecia, se ha establecido una definición precisa y detallada para los actos susceptibles de ser amnistiados, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley. Esto resulta crucial, en particular, al abordar los delitos de malversación, diferenciando claramente entre las acciones que pueden ser amnistiadas y los actos de corrupción, a los que no es aplicable tal medida.

[...]»

20 El artículo 1 de la LOA, titulado «Ámbito objetivo», dispone:

«1. Quedan amnistiados los siguientes actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no

se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración:

a) Los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos.

[...]

También se entenderán comprendidas en este supuesto aquellas actuaciones desarrolladas, a título personal o institucional, con el fin de divulgar el proyecto independentista, recabar información y adquirir conocimiento sobre experiencias similares o lograr que otras entidades públicas o privadas prestaran su apoyo a la consecución de la independencia de Cataluña.

Asimismo, se entenderán comprendidos aquellos actos, vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista desarrollado en Cataluña o a sus líderes en el marco de ese proceso, y realizados por quienes, de forma manifiesta o constatada, hubieran prestado asistencia, colaboración, asesoramiento de cualquier tipo, representación, protección o seguridad a los responsables de las conductas a las que se refiere el primer párrafo de esta letra, o hubieran recabado información a estos efectos.

b) Los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 por quien careciera de competencias para ello o cuya convocatoria o celebración haya sido declarada ilícita, así como aquellos que hubieran contribuido a su consecución.

[...]

c) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos o resistencia que hubieran sido ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias, así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto [...] cualesquiera otros actos que hubieran consistido en la aprobación o ejecución de leyes, normas o resoluciones por autoridades o funcionarios públicos que hayan sido realizados con el propósito de permitir, favorecer o coadyuvar a la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo.

[...]

2. Los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable amnistiados en virtud del apartado 1 de este artículo lo serán cualquiera que sea su grado de ejecución, incluidos los actos preparatorios, y cualquiera que fuera la forma de autoría o participación.

[...]»

21 El artículo 2 de la LOA, titulado «Exclusiones», establece en su letra e):

«En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1:

[...]

e) Los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea.»

22 A tenor del artículo 3 de la LOA:

«La amnistía declarada en virtud de la presente ley produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable, en los términos previstos en este Título.»

23 El artículo 8 de la LOA, titulado «Efectos sobre la responsabilidad civil y contable», dispone en su apartado 3:

«Se procederá al alzamiento de las medidas cautelares acordadas en fase de actuaciones previas o de primera instancia [...]».

24 El artículo 10 de la LOA, titulado «Tramitación preferente y urgente», establece:

«La aplicación de la amnistía en cada caso corresponderá a los órganos judiciales, administrativos o contables determinados en la presente ley, quienes adoptarán, con carácter preferente y urgente, las decisiones pertinentes en cumplimiento de esta ley, cualquiera que fuera el estado de tramitación del procedimiento administrativo o del proceso judicial o contable de que se trate.

Las decisiones se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos.»

25 El artículo 13 de la LOA, titulado «Procedimiento en el ámbito contable», preceptúa en su apartado 3:

«Si el proceso de exigencia de responsabilidad contable tramitado por el Tribunal de Cuentas se hallara en fase de primera instancia o de apelación, los órganos competentes de dicho Tribunal, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados, dictarán resolución absolviendo de responsabilidad

contable a las personas físicas o jurídicas demandadas, cuando dichas entidades no se hayan opuesto.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

26 El 17 de febrero de 2022 y el 13 de abril de 2022, respectivamente, SCC y el Ministerio Fiscal presentaron ante el Tribunal de Cuentas, que es el órgano jurisdiccional remitente, sendas demandas mediante las que pedían que se constatase, en el marco de un procedimiento de reintegro por alcance, la existencia de un daño en el patrimonio público de la Generalidad y que se declarase responsables contables directos de dicho daño a los demandados en el litigio principal. SCC y el Ministerio Fiscal solicitan, a tales efectos, que se condene a estos a reintegrar a la Hacienda Pública de la Generalidad las concretas cantidades que fijan en sus demandas, en función de su participación en la producción del daño causado al patrimonio público.

27 SCC y el Ministerio Fiscal evalúan esos daños, respectivamente, en 5 309 807,02 y 3 429 342,43 euros.

28 Del auto de remisión resulta que, según SCC y el Ministerio Fiscal, dichos daños son consecuencia de determinados gastos que pueden agruparse en dos categorías: por una parte, los gastos destinados a la realización, el 1 de octubre de 2017, de un referéndum ilegal sobre la independencia de Cataluña y, por otra parte, los gastos destinados a desarrollar la denominada «acción exterior» de la Generalidad durante los ejercicios 2011 a 2017, es decir, la promoción internacional de la independencia de Cataluña durante el referido período temporal.

29 Más concretamente, los gastos para la realización del referéndum comprenden esencialmente las siguientes partidas: primero, gastos para la adquisición de programas y aplicaciones informáticas para canalizar la participación de voluntarios en la celebración del referéndum; segundo, gastos de publicidad; tercero, gastos de creación de un registro de votantes en el exterior; cuarto, gastos de cartelería; quinto, gastos de adquisición del material necesario para la celebración del referéndum (papeletas, censo, citación de integrantes de las mesas electorales); sexto, gastos derivados del uso de locales públicos para el referéndum; séptimo, gastos para campañas de imagen de la Generalidad en el extranjero; octavo, gastos de invitación a parlamentarios europeos para visitar Cataluña en las jornadas próximas al referéndum, y, noveno, gastos para la contratación de expertos y de observadores internacionales.

30 En cuanto a los gastos destinados a desarrollar la «acción exterior» de la Generalidad durante los ejercicios 2011 a 2017, comprenden esencialmente las siguientes partidas: primero, gastos realizados por la Secretaría de Acción Exterior y Unión Europea de la Generalidad, destinados a encargar la elaboración de informes sobre tratados internacionales en los que era parte el Reino de España, segundo, gastos realizados por las diversas delegaciones de la Generalidad en el exterior y, tercero, gastos realizados

por el Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT) para la promoción del proceso independentista.

31 Durante la fase de actuaciones previas del procedimiento de reintegro por alcance se dictaron medidas cautelares consistentes en el abono de una fianza de 4 146 274,97 euros correspondiente a la responsabilidad por los hechos relativos a los gastos destinados a la realización del referéndum ilegal, así como en la constitución de una garantía bancaria de 5 422 411,10 euros correspondiente a la responsabilidad por los hechos relativos a los gastos destinados al desarrollo de la «acción exterior» de la Generalidad.

32 Mediante providencia de 29 de mayo de 2024, el órgano jurisdiccional remitente declaró las actuaciones conclusas para sentencia.

33 El 11 de junio de 2024, la LOA, cuyo artículo 3 dispone que la amnistía declarada en virtud de esta ley produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable en los términos previstos en ella, entró en vigor.

34 El órgano jurisdiccional remitente señala que le corresponde examinar si se dan los requisitos establecidos en la LOA respecto de los hechos objeto del litigio principal. Tiene no obstante dudas en cuanto a la compatibilidad de esta ley con el Derecho de la Unión por las siguientes razones.

35 En primer término, observa que la exclusión del ámbito de aplicación de la LOA, en virtud de su artículo 2, letra e), de los «actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión» significa que los actos que no tengan naturaleza delictiva, pero afecten a los intereses financieros de la Unión, como los actos determinantes de responsabilidad contable que se regulan en el artículo 1, apartado 1, letras a) a c), de la LOA, en relación, en particular, con el apartado 2 de este artículo 1, son amnistiables. Ahora bien, tal amnistía podría ser incompatible con la interpretación amplia del Tribunal de Justicia en relación con el concepto de «protección de los intereses financieros de la Unión».

36 El órgano jurisdiccional remitente añade que el artículo 1, apartado 1, letras a) a c), de la LOA, en relación con el apartado 2 de este artículo 1 y con el artículo 2, letra e), de esta misma ley, también podría violar el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, por cuanto podría dar lugar a la extinción de las responsabilidades y, en consecuencia, a una inmunidad en materia contable por la gestión ilegal del patrimonio público de la Generalidad. Teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos del Derecho de la Unión es la prevención de la impunidad del fraude y la corrupción, al órgano jurisdiccional remitente le resulta difícil conciliar la eficacia de este objetivo con los preceptos de la LOA controvertidos.

37 En segundo término, el artículo 10 de la LOA prevé la tramitación de un procedimiento de carácter preferente y sumario, con un plazo perentorio de dos meses para dictar resolución, frente a la que solo cabrían recursos no suspensivos. Pues bien, según el

órgano jurisdiccional remitente, tal previsión podría violar el artículo 47 de la Carta, en la medida en que este plazo no permite necesariamente practicar diligencias probatorias para determinar si se cumplen los requisitos establecidos en la LOA.

38 En tercer término, el artículo 13, apartado 3, *in fine*, de la LOA, a efectos de resolver definitivamente sobre la extinción de la responsabilidad contable, solo prevé el requisito de la no oposición por parte de las entidades del sector público perjudicadas, sin recoger ningún tipo de previsión para el caso de que las partes que hubieran entablado el procedimiento de reintegro por alcance pudieran manifestar su oposición. Pues bien, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si esta norma es compatible con el principio de lucha eficaz y disuasoria contra el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión.

39 En cuarto término, el artículo 1, apartado 1, letras a) a c), de la LOA, en relación con los artículos 1, apartados 2 a 4, y 2, letra e), de esta ley, podría violar los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, dada la imprecisión del ámbito de aplicación de dicha ley.

40 En quinto término, esta violación del principio de seguridad jurídica podría dar a lugar a la violación de los principios de igualdad y de no discriminación consagrados en los artículos 20 y 21 de la Carta, así como en el artículo 2 TUE.

41 En sexto término, el órgano jurisdiccional remitente duda de que el artículo 8, apartado 3, de la LOA, que prevé el alzamiento forzoso de las medidas cautelares, contempladas en el Derecho nacional para proteger los intereses financieros de la Unión, sea compatible con el derecho a un proceso equitativo y el principio de tutela judicial efectiva.

42 En séptimo término, el artículo 13, apartado 3, de esta ley, que establece la absolución de la responsabilidad contable en el enjuiciamiento de instancia, sin dar audiencia a todas las partes del proceso, puede suponer una limitación al derecho a un proceso equitativo de todas las partes y al ejercicio de la función de enjuiciamiento por el órgano jurisdiccional remitente.

43 En octavo término, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si los artículos 8, apartado 3, 10 y 13, apartado 3, de la LOA, en relación con el preámbulo de esta ley, pueden mermar la efectividad de la remisión prejudicial contemplada en el artículo 267 TFUE y en el artículo 23, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

44 En estas circunstancias, el Tribunal de Cuentas decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Si deben interpretarse el Reglamento n.º 2988/95 [...] y el artículo 325 del TFUE (“principio de la lucha eficaz y disuasoria contra el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión Europea”), así como el artículo 4.3 del

TUE (principio de cooperación leal), en el sentido de que no son compatibles con la extinción de responsabilidad contable establecida en los siguientes preceptos de la LOA: artículo 1, apartado 1, letras a), b) y c), y apartados 2, 3 y 4 del mismo precepto legal; y artículo 2, letra e); teniendo en cuenta que las presuntas responsabilidades contables reclamadas en el presente procedimiento de reintegro por alcance [...] implican una "afectación a los intereses financieros de la UE": tanto en (i) el caso de que el TJUE realizase una "interpretación restrictiva" del concepto de "protección de los intereses financieros de la UE" (que solo comprendería aquellas actividades de gestión ilegal realizadas con fondos públicos de la Unión), como en (ii) el caso de que efectuase una "interpretación amplia" de dicho concepto (que también comprendería aquellas actividades de gestión ilegal realizadas con fondos públicos de un [Estado miembro], pero que causaran un perjuicio actual o potencial en el presupuesto de la Unión).

2) En el supuesto de que el TJUE realizase una "interpretación restrictiva" del concepto de "protección de los intereses financieros de la UE", si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1, 2.º del TUE, y el artículo 47 de la Carta [...] en el sentido de que no son compatibles con el artículo 10 de la LOA, por cuanto el plazo perentorio de dos meses para dictar resolución que establece este precepto resultaría contrario al derecho de toda persona al enjuiciamiento con las debidas garantías, en "un plazo razonable", suponiendo una "presión externa" sobre el órgano jurisdiccional, para el caso de que, antes de resolver sobre la aplicación de la LOA en el presente procedimiento de reintegro por alcance [...], hubiera que realizar algún tipo de diligencia probatoria final sobre la justificación del origen (presupuesto nacional o presupuesto de la UE) o del destino (promoción de la independencia de Cataluña fuera de España durante los ejercicios 2011 a 2017) de los fondos públicos empleados para realizar los gastos que se refieren en los escritos de los demandantes.

3) Si deben interpretarse el artículo 325 del TFUE y el Reglamento n.º 2988/95 [...], en relación con el artículo 47 de la Carta [...] y el artículo 6 del [CEDH], en el sentido de que no son compatibles con lo establecido en el artículo 13.3 *in fine* de la LOA, teniendo en cuenta que dicho precepto no recoge ningún tipo [de] previsión (trámite, incidente, etc.) para el caso de que las partes que hubieran ejercitado la acción contable (en el presente procedimiento de reintegro por alcance [...], la entidad SCC y el Ministerio Fiscal) pudieran oponerse a la absolución de la responsabilidad contable en el enjuiciamiento de instancia, sino que solo exige que no se hayan opuesto las entidades del sector público perjudicadas (en este proceso contable, la [Generalidad], que ni siquiera compareció para ejercer la acción contable y, por ello, se la tuvo por apartada).

4) Si debe interpretarse que los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, en relación con el artículo 325 del TFUE y el Reglamento n.º 2988/95 [...], no son compatibles con el artículo 1.1, letras a), b) y c) de la LOA, en relación con lo

dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del mismo precepto legal, dada la falta de claridad y precisión en la definición del ámbito objetivo, subjetivo y temporal de aplicación de la LOA, lo que podría dar lugar a que, en el presente procedimiento de reintegro por alcance […], esta Consejera de Cuentas declarase la extinción de responsabilidades contables derivadas de actuaciones que afectasen a los intereses financieros de la Unión, las cuales no fueran realmente las previstas en el ámbito de aplicación de la LOA.

5) Si deben interpretarse los artículos 20 y 21 de la Carta […] en el sentido de que no son compatibles con lo establecido en el artículo 1.1, letras a), b) y c) de la LOA, en relación con lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del mismo precepto legal, y en el Preámbulo de la LOA, dado que, como consecuencia de la anteriormente referida falta de claridad y precisión en la definición del ámbito de aplicación de la LOA, que podría conllevar una indebida extinción de responsabilidades contables, a su vez, dicha circunstancia también generaría situaciones discriminatorias o de desigualdad, respecto de personas que hubieran sido condenadas como responsables contables en otros procedimientos de reintegro por alcance diferentes, que se refiriesen a hechos acaecidos en el mismo ámbito territorial (Comunidad Autónoma de Cataluña) y dentro del período incluido en el ámbito de aplicación temporal de la LOA.

6) Si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1, 2.º del TUE, y el artículo 47 de la Carta […] en el sentido de que no son compatibles con lo establecido en el artículo 8.3 de la LOA, que prevé el alzamiento unidireccional e imperativo de las medidas cautelares, sin dejar ningún margen de decisión para el órgano jurisdiccional, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los procedimientos de reintegro por alcance en los que, por remisión de la LFTCU, se aplica la normativa general de la [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE n.º 7, de 8 de enero de 2000, p. 575),] sobre medidas cautelares.

7) Si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1, 2.º del TUE, el artículo 47 de la Carta […] y el artículo 6 del CEDH, en el sentido de que no son compatibles con lo establecido en el artículo 13.3 de la LOA (absolución de la responsabilidad contable en el enjuiciamiento de instancia), por cuanto este precepto no prevé un trámite de audiencia previo para el actor público (a pesar de que este ostenta legitimación activa *ex lege* en el proceso contable) ni se le deja al órgano jurisdiccional la posibilidad de enjuiciar aquellos casos en los que un demandado hubiere alegado que no ha participado en los hechos que se le imputan, teniendo en cuenta que, en el presente procedimiento de reintegro por alcance […], ha comparecido un actor público como codemandante, y que algunos demandados han planteado que no participaron en los hechos.

8) Si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1, 2.º del TUE y el artículo 47 de la Carta […], en concreta relación con lo establecido en el artículo 267 del TFUE y en el artículo 23.1 del Estatuto TJUE […], en el sentido de que el efecto suspensivo del

planteamiento de la cuestión prejudicial y la efectividad de la resolución definitiva por el TJUE no resultan compatibles con los artículos 8.3, 10 y 13.3, en relación con lo establecido en el Preámbulo de la LOA (v. apartado V, párrafos 10.º y 11.º), que vendrían a imponer la efectividad absoluta de la LOA, privando del efecto útil a la resolución de la cuestión prejudicial planteada, y conculcando los principios de primacía y eficacia directa del Derecho de la Unión.»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

45 En sus observaciones escritas, el Ministerio Fiscal y RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM y ARMG alegan esencialmente que las amnistías no se rigen por el Derecho de la Unión, de manera que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

46 A este respecto, ha de señalarse que, aun cuando la adopción y la revocación de una amnistía son competencia de los Estados miembros [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2021, AB y otros (Revocación de amnistía), C-203/20, EU:C:2021:1016, apartado 40], no es menos cierto que, en el ejercicio de esta competencia, están obligados a cumplir las obligaciones que para ellos se derivan del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartado 82 y jurisprudencia citada, y de 25 de febrero de 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku y Adoreikė, C-146/23 y C-374/23, EU:C:2025:109, apartado 33 y jurisprudencia citada).

47 Como resulta del auto de remisión, las cuestiones prejudiciales tienen por objeto la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión que imponen obligaciones a los Estados miembros, a saber, por una parte, los artículos 267 TFUE y 325 TFUE y los artículos 2 TUE, 4 TUE, apartado 3, y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y, por otra parte, el Reglamento n.º 2988/95, a fin de que el órgano jurisdiccional remitente pueda apreciar la conformidad de la LOA con estas disposiciones del Derecho de la Unión.

48 Así pues, sin perjuicio del examen de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia es en principio competente para interpretar dichas disposiciones en el contexto de una remisión realizada con arreglo al artículo 267 TFUE.

49 Por lo que respecta, más concretamente, al artículo 19 TUE, los demandados en el litigio principal y el Gobierno español sostienen, no obstante, que las cuestiones prejudiciales relativas a este artículo 19 no tienen por objeto una situación comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

50 A este respecto, ha de recordarse que el artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE [sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 32, y de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, EU:C:2023:442, apartado 69], dispone en su

apartado 1, párrafo segundo, que los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. De este modo, corresponde a los Estados miembros establecer un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice un control judicial efectivo en los referidos ámbitos (sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 34; de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartado 32, y de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 34).

51 Ha de añadirse que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se refiere a «los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho (sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 29; de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartado 33, y de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 35).

52 En consecuencia, esta disposición es aplicable, desde un punto de vista material, a cualquier juez u órgano jurisdiccional nacional que pueda pronunciarse sobre cuestiones relativas a la interpretación o a la aplicación del Derecho de la Unión y, por lo tanto, comprendidas en ámbitos cubiertos por este Derecho, en el sentido de dicha disposición (sentencia de 25 de febrero de 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku y Adoreikė, C-146/23 y C-374/23, EU:C:2025:109, apartado 34 y jurisprudencia citada).

53 En el caso de autos, por un lado, como resulta del apartado 35 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente estima que, de conformidad con las disposiciones de la LOA, ciertos actos que no tienen naturaleza delictiva, pero afectan a los intereses financieros de la Unión, son amnistiables. A partir de esta premisa, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si tal interpretación es compatible con la concepción amplia del concepto de protección de los intereses financieros de la Unión adoptada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

54 Por otro lado, a los efectos de la posible aplicación de la amnistía en virtud del artículo 1 de la LOA, el órgano jurisdiccional remitente tiene que comprobar, conforme al artículo 2, letra e), de esta, si los actos en cuestión deben calificarse de delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión, en el sentido del artículo 325 TFUE.

55 De lo anterior se sigue que el Tribunal de Cuentas puede tener que pronunciarse, en el marco procesal definido en la LOA, sobre cuestiones relativas a la interpretación o a la aplicación del artículo 325 TFUE, lo que implica que este marco procesal deba ser conforme con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

56 En consecuencia, procede declarar que la interpretación de las disposiciones mencionadas en el apartado 47 de la presente sentencia se incluye en la competencia

del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE.

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

57 Los demandados en el litigio principal cuestionan la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial en su integridad alegando que el Tribunal de Cuentas no es un «órgano jurisdiccional» a los efectos del artículo 267 TFUE porque no ejerce funciones jurisdiccionales y no es independiente o imparcial.

58 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, para dilucidar si el organismo remitente tiene la condición de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE, cuestión que depende únicamente del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta un conjunto de factores, como son el origen legal del organismo, su permanencia, la obligatoriedad de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas y su independencia (véanse las sentencias de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, p. 395; de 21 de enero de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, apartado 51, y de 7 de mayo de 2024, NADA y otros, C-115/22, EU:C:2024:384, apartado 35 y jurisprudencia citada).

59 También se requiere, para que un órgano jurisdiccional nacional pueda pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie, que ante él esté pendiente un litigio y que tenga que pronunciarse en el marco de un procedimiento que concluya con una resolución judicial (autos de 5 de marzo de 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, apartado 4, y de 25 de abril de 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, apartado 33 y jurisprudencia citada, y sentencia de 3 de mayo de 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, apartado 42).

60 En el caso de autos, los demandados en el litigio principal alegan, por un lado, que el Tribunal de Cuentas no forma parte del poder judicial y que sus consejeros ejercen esencialmente funciones de fiscalización contable de la actividad económica y financiera, y no funciones jurisdiccionales.

61 Sobre este particular, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el hecho de que un organismo remitente ejerza tales funciones de fiscalización contable no obsta a su calificación como órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 267 TFUE cuando ejerce, en el contexto que haya dado lugar a la remisión prejudicial, una función jurisdiccional (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, apartado 36).

62 Para determinar si un organismo nacional, al que la ley atribuye funciones de diferente naturaleza, debe ser calificado de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE, es necesario examinar cuál es la naturaleza específica de las funciones, jurisdiccionales o administrativas, que ejerce en el contexto normativo específico en el que decide pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie, a fin de verificar si está pendiente un litigio ante tal

organismo y si este debe adoptar su resolución en un procedimiento que concluya con una resolución judicial (sentencia de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, apartado 28 y jurisprudencia citada).

63 En el presente caso, del auto de remisión y de las observaciones escritas del Gobierno español resulta que el Tribunal de Cuentas ejerce, conforme al artículo 15 de la LOTCU, funciones jurisdiccionales en el procedimiento de reintegro por alcance.

64 Por otro lado, los demandados en el litigio principal ponen en duda que el Tribunal de Cuentas satisfaga las exigencias de independencia y de imparcialidad.

65 Alegan, para empezar, que el sistema de nombramiento de los consejeros de cuentas por las Cortes Generales no presenta garantías suficientes de independencia e imparcialidad. A continuación, señalan que la consejera de cuentas que ha efectuado la remisión prejudicial es cercana al partido político que se ha opuesto a la LOA. Indican que ha demostrado falta de imparcialidad en la motivación del auto de remisión, así como al organizar el desarrollo del procedimiento principal, con el propósito de esperar hasta la aprobación de la LOA y poner esta ley en cuestión en el marco del presente procedimiento prejudicial, en paralelo al recurso de inconstitucionalidad presentado ante el Tribunal Constitucional por ese partido político. Argumentan asimismo que esta consejera de cuentas no goza de ninguna garantía de inamovilidad en el departamento al que está adscrita o como miembro de la sección de enjuiciamiento. Para terminar, los demandados en el litigio principal sostienen que la independencia del Tribunal de Cuentas se ve comprometida porque los delegados instructores del procedimiento de reintegro por alcance son nombrados entre funcionarios públicos que presten servicio en la provincia en que hayan ocurrido los actos en cuestión o entre funcionarios del Tribunal de Cuentas.

66 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que la exigencia de independencia de los tribunales, inherente a la función jurisdiccional, está integrada en el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho fundamental a un proceso equitativo, que revisten una importancia capital como garantías de la protección del conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE, en particular el valor del Estado de Derecho (sentencia de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 49 y jurisprudencia citada).

67 La exigencia de independencia comprende dos aspectos. El primero de ellos, de orden externo, supone que el órgano en cuestión ejerza sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar e influir en sus decisiones

(sentencia de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 50 y jurisprudencia citada).

68 A este respecto, ha de recordarse que la inamovilidad de los miembros del órgano en cuestión constituye una garantía inherente a la independencia judicial por cuanto tiene por objeto proteger a las personas que tienen la misión de juzgar (sentencia de 7 de mayo de 2024, NADA y otros, C-115/22, EU:C:2024:384, apartado 42 y jurisprudencia citada).

69 Más específicamente, el principio de inamovilidad, cuya importancia capital ha de destacarse, exige, en particular, que los jueces puedan permanecer en el ejercicio de sus funciones en tanto no hayan alcanzado la edad de jubilación forzosa o hasta que termine su mandato cuando este tenga una duración determinada. Aunque no tiene carácter absoluto, este principio solo puede ser objeto de excepciones cuando existan motivos legítimos e imperiosos que lo justifiquen y siempre que se respete el principio de proporcionalidad. Así, se admite de manera general que los jueces puedan ser cesados si no reúnen las condiciones de aptitud para continuar en el ejercicio de sus funciones por motivo de incapacidad o de falta grave, observando los procedimientos establecidos al efecto (sentencia de 7 de mayo de 2024, NADA y otros, C-115/22, EU:C:2024:384, apartado 43 y jurisprudencia citada).

70 Por lo tanto, la garantía de inamovilidad de los miembros de un órgano jurisdiccional exige que los supuestos de cese de los miembros del órgano en cuestión estén previstos en una normativa específica, mediante disposiciones legales expresas que ofrezcan garantías superiores a las previstas por las normas generales del Derecho administrativo y del Derecho laboral que resulten aplicables en caso de cese abusivo (sentencia de 7 de mayo de 2024, NADA y otros, C-115/22, EU:C:2024:384, apartado 44 y jurisprudencia citada).

71 El segundo aspecto de la exigencia de independencia, de orden interno, se asocia al concepto de «imparcialidad» y se refiere a la equidistancia con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio. Este aspecto exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la estricta aplicación de la norma jurídica (sentencia de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 51 y jurisprudencia citada).

72 En relación con las alegaciones de los demandados en el litigio principal, ha de recordarse, para empezar, que el mero hecho de que el poder legislativo intervenga en el proceso de nombramiento de un juez no crea una dependencia entre este y aquel ni genera dudas en cuanto a su imparcialidad si, una vez nombrado, no está sometido a presión alguna y no recibe instrucciones en el ejercicio de sus funciones (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de julio de 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, apartado 54 y jurisprudencia citada).

73 En el caso del Tribunal de Cuentas, el artículo 136, apartado 3, de la Constitución determina, en particular, que sus miembros gozan de la misma independencia e inamovilidad que los jueces. Los artículos 30 y 36 de la LOTCU concretan las garantías de independencia y de inamovilidad aplicables a dichos miembros. En efecto, el primero dispone que los consejeros de cuentas de dicho Tribunal son independientes e inamovibles, mientras que el segundo establece que el presidente y los consejeros de cuentas no pueden ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo.

74 Por otra parte, del artículo 24 de la LFTCU resulta que los miembros del Tribunal de Cuentas ejercen sus funciones de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a las mismas y no pueden ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones.

75 El auto de remisión indica asimismo que la consejera de cuentas que ha efectuado la remisión prejudicial ejerce su función jurisdiccional, durante los nueve años que dura su mandato, con independencia e inamovilidad, sin estar sometida a vínculo jerárquico o de subordinación alguno respecto a terceros, quedando así protegida de cualquier tipo de injerencia o presión externa.

76 En consecuencia, ha de considerarse que, habida cuenta de las garantías de independencia y de imparcialidad de que gozan los miembros del Tribunal de Cuentas, recordadas en los apartados 73 a 75 de la presente sentencia, la intervención del poder legislativo en su nombramiento, criticada por los demandados en el litigio principal, no crea una dependencia entre dichos miembros y el poder legislativo ni suscita dudas en cuanto a su imparcialidad (véase, por analogía, la sentencia de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartados 54 a 56).

77 Tampoco ponen en entredicho la condición de órgano jurisdiccional del Tribunal de Cuentas las dudas expresadas por los demandados en el litigio principal en cuanto a la imparcialidad, en particular, de la consejera de cuentas que ha efectuado la presente remisión prejudicial.

78 En efecto, las alegaciones según las cuales dicha consejera de cuentas ha mostrado prejuicios personales hacia la LOA, en concreto por su supuesta proximidad con un partido político opuesto a esta ley, adolecen de vaguedad y no han sido acreditadas en modo alguno.

79 Por lo que respecta, para terminar, a la circunstancia de que los delegados instructores de los procedimientos de reintegro por alcance sean nombrados entre funcionarios públicos que presten servicio en la provincia en que hayan ocurrido los actos en cuestión o entre los funcionarios del Tribunal de Cuentas, ha de señalarse que no pone en tela de juicio la independencia de este y la autonomía de sus miembros, siempre que dichos

delegados instructores no participen en la actividad jurisdiccional propiamente dicha, es decir, en las deliberaciones, como sucede en el caso de autos.

80 En efecto, como resulta del auto de remisión, la fase de instrucción concluye con la práctica de una liquidación provisional del delegado instructor, de la que se deja constancia en un acta que no tiene carácter vinculante para el Departamento de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas ni en la cuantificación del daño alegado ni en la determinación de los responsables, de tal manera que la fase jurisdiccional del procedimiento de reintegro por alcance solo puede iniciarse en virtud de demanda presentada por las partes que ostentan legitimación activa para ejercitar la acción a tales efectos.

81 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, ha de concluirse, en el presente caso, que el Tribunal de Cuentas tiene la condición de «órgano jurisdiccional» a los efectos del artículo 267 TFUE. De lo anterior se sigue que la presente petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

82 El Ministerio Fiscal, los demandados en el litigio principal y el Gobierno español alegan que la primera cuestión prejudicial es inadmisible porque no tiene relación alguna con los hechos y el objeto del litigio principal, al no tener la financiación del movimiento en favor de la independencia de Cataluña impacto en los ingresos del presupuesto de la Unión. Concluyen, así, que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el órgano jurisdiccional remitente no es necesaria para resolver este litigio.

83 A este respecto, es preciso recordar que, en el contexto del procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio principal y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. De lo anterior se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan

planteado (sentencias de 13 de julio de 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, apartado 20, y de 2 de diciembre de 2025, Stichting Right to Consumer Justice y Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, apartado 39 y jurisprudencia citada).

84 En el presente caso, del auto de remisión resulta que el órgano jurisdiccional remitente conoce de un procedimiento de reintegro por alcance en cuyo marco se alega que determinados gastos realizados por los demandados en el litigio principal en el contexto del movimiento en favor de la independencia de Cataluña ocasionaron daños en el patrimonio público de la Generalidad.

85 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en particular, si, aun cuando no exista una incidencia financiera concreta en el presupuesto de la Unión, ha de constatarse que los intereses financieros de la Unión se ven afectados, a los efectos del artículo 325 TFUE, apartado 1, si hay actividades de gestión ilegal del patrimonio público que hayan generado un riesgo o perjuicio potencial para el presupuesto de la Unión, en la medida en que, en el escenario de la independencia de Cataluña, podrían haber afectado a la partida de los ingresos de dicho presupuesto, que se integra parcialmente por las aportaciones de los Estados miembros.

86 Pues bien, basta con indicar que la apreciación de lo que constituye afectación a los intereses financieros de la Unión atañe al fondo de la cuestión prejudicial planteada y no a su admisibilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2024, Lietuvos notarų rūmai y otros, C-128/21, EU:C:2024:49, apartado 43 y jurisprudencia citada).

87 De lo anterior se sigue que la primera cuestión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

88 La primera cuestión prejudicial tiene por objeto no solo la interpretación del artículo 325 TFUE, apartado 1, sino también del artículo 4 TUE, apartado 3, y del Reglamento n.º 2988/95. No obstante, ha de señalarse, por una parte, que dicho artículo 325 constituye una manifestación específica del principio general de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3 [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración), C-213/19, EU:C:2022:167, apartado 261].

89 Por otra parte, el Reglamento n.º 2988/95 no es aplicable en el caso de autos, puesto que, conforme a su artículo 1, apartado 2, las medidas y sanciones que este Reglamento contempla se aplican exclusivamente a las irregularidades que sean resultado de acciones u omisiones de un «agente económico». Pues bien, el auto de remisión no contiene ninguna indicación de que, en cuanto cargos de la Generalidad, los demandados en el litigio principal actuaran como agentes económicos en el marco de las actividades objeto del procedimiento de reintegro por alcance entablado contra ellos.

90 De lo anterior se sigue que, en el caso de autos, únicamente procede interpretar el artículo 325 TFUE, apartado 1.

91 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 325 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que amnistía los actos determinantes de responsabilidad contable, ejecutados en el contexto de actividades políticas dirigidas a conseguir la independencia de una parte del territorio nacional de un Estado miembro y referentes a fondos que no provienen del presupuesto de la Unión ni están destinados a este, por el motivo de que esa independencia habría podido ocasionar una reducción de los recursos propios de la Unión integrados por la contribución de ese Estado miembro basada en la renta nacional bruta (en lo sucesivo, «RNB»).

92 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente explica que, si bien el artículo 2, letra e), de la LOA excluye expresamente del ámbito de aplicación de esta «los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea», al limitar esta exclusión a los actos de naturaleza penal, el legislador ha considerado tácitamente que diversos actos no delictivos, determinantes de responsabilidad contable, regulados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a c), de esta ley, en relación con los apartados 2 a 4 del mismo artículo, son amnistiables, aunque puedan afectar a dichos intereses financieros.

93 Por lo tanto, en el caso de autos, habría que examinar si la extinción de la responsabilidad establecida en la LOA puede afectar a los intereses financieros de la Unión.

94 Ha de indicarse que el artículo 325 TFUE, apartado 1, impone a los Estados miembros el deber de luchar contra el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas disuasorias y efectivas (sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 181 y jurisprudencia citada).

95 En cuanto al concepto de «intereses financieros» de la Unión, en el sentido del artículo 325 TFUE, apartado 1, comprende no solo los ingresos puestos a disposición del presupuesto de la Unión, sino también los gastos contemplados en dicho presupuesto (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 183 y jurisprudencia citada).

96 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que incluso las irregularidades que no tienen un impacto financiero preciso pueden menoscabar seriamente los intereses financieros de la Unión, de modo que el artículo 325 TFUE, apartado 1, puede comprender no solo los actos que ocasionen efectivamente una pérdida de recursos propios de la Unión, sino también la tentativa de cometer tales actos (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 187 y jurisprudencia citada). Esta disposición comprende así los actos cuya incidencia en el presupuesto de la

Unión no pueda excluirse, cuando afecten a fondos provenientes de dicho presupuesto o destinados a él.

97 En cambio, la eventual incidencia en el presupuesto de la Unión no puede derivarse de un perjuicio ocasionado únicamente en el presupuesto nacional por el motivo de que la contribución del Estado miembro en cuestión al presupuesto de la Unión podría verse afectada (véase, en este sentido, el auto de 9 de enero de 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Judeţul Braşov, C-131/23, EU:C:2024:42, apartado 50).

98 En concreto, no puede apreciarse que los intereses financieros de la Unión se vean afectados por el mero hecho de la disminución de la RNB que podría potencialmente derivarse de la secesión de una parte del territorio nacional.

99 En efecto, aun suponiendo que una disminución de la RNB de un Estado miembro por la secesión de una parte de su territorio pueda suponer una disminución de la contribución nacional al presupuesto de la Unión, se trataría del corolario del hecho de que el territorio en cuestión deja de estar sujeto a los Tratados y de contribuir financieramente a la aplicación de estos y no se beneficia de las medidas de apoyo contempladas en dichos Tratados. Por consiguiente, no cabe considerar que tal disminución, como tal, afecte a los intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 TFUE, apartado 1.

100 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 325 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que amnistía los actos determinantes de responsabilidad contable, ejecutados en el contexto de actividades políticas dirigidas a conseguir la independencia de una parte del territorio nacional de un Estado miembro y referentes a fondos que no provienen del presupuesto de la Unión ni están destinados a este, por el motivo de que esa independencia habría podido ocasionar una reducción de los recursos propios de la Unión integrados por la contribución de ese Estado miembro basada en la RNB.

Cuestiones prejudiciales segunda y séptima

Sobre la admisibilidad

101 Como ya se ha recordado esencialmente en el apartado 83 de la presente sentencia, de los propios términos del artículo 267 TFUE resulta que la decisión prejudicial solicitada debe ser «necesaria» para que el órgano jurisdiccional remitente pueda «emitir su fallo» en el asunto de que conoce [sentencias de 6 de marzo de 2025, D. K. (Apartamiento de un juez), C-647/21 y C-648/21, EU:C:2025:143, apartado 48, y de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 40 y jurisprudencia citada].

102 Por tanto, debe existir un vínculo de conexión entre el litigio principal y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, de manera que esa

interpretación responda a una necesidad objetiva para la decisión que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar (sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartado 48 y jurisprudencia citada).

103 En el caso de autos, como se ha señalado en el apartado 55 de la presente sentencia, cuando se pronuncia sobre la extinción de la responsabilidad contable en virtud de la LOA, el órgano jurisdiccional remitente tiene que tomar posición, en el marco procesal definido por esta ley, sobre la interpretación del artículo 325 TFUE, lo que implica que este marco procesal deba ser conforme con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

104 Según dicho órgano jurisdiccional, podría llegar a acreditarse que el presupuesto de la Unión se ha visto afectado si se acordaran diligencias probatorias adicionales, cuya adopción, sin embargo, impiden los preceptos de la LOA mencionados en las cuestiones prejudiciales segunda y séptima.

105 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que las cuestiones prejudiciales que tienen por objeto permitir a un órgano jurisdiccional remitente dirimir, *in limine litis*, dificultades de carácter procesal como las que impiden potencialmente la continuación del examen del asunto principal son admisibles en virtud del artículo 267 TFUE [véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2025, D. K. (Apartamiento de un juez), C-647/21 y C-648/21, EU:C:2025:143, apartado 53, y de 1 de agosto de 2025, Daka y otros, C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 y C-493/23, EU:C:2025:592, apartado 61 y jurisprudencia citada].

106 Corresponde en exclusiva al órgano jurisdiccional remitente apreciar la necesidad de las diligencias probatorias contempladas a la luz de todas las circunstancias del asunto de que conoce. En efecto, en el marco del procedimiento del artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, solo el juez nacional es competente para constatar y apreciar los hechos del litigio principal y para interpretar y aplicar el Derecho nacional (sentencias de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 134, y de 31 de enero de 2023, Puig Gordi y otros, C-158/21, EU:C:2023:57, apartado 61 y jurisprudencia citada).

107 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente explica, en referencia a la segunda cuestión prejudicial, que el plazo máximo de dos meses previsto en la LOA para aplicar la amnistía a los actos de que se trata le impide practicar las diligencias probatorias requeridas para determinar si se han visto afectados los intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 TFUE. Por consiguiente, la cuestión de interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, planteada a este respecto se refiere específicamente al ejercicio, por el órgano jurisdiccional remitente, de su competencia jurisdiccional [véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2024, S. (Modificación de las salas), C-197/23, EU:C:2024:956, apartado 42].

108 En lo concerniente a la séptima cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente indica que el artículo 13, apartado 3, de la LOA no contempla que, antes de dictar la resolución que extinga la responsabilidad conforme a esta disposición, se dé audiencia a las partes que hayan ejercitado la acción pública y le impone la obligación de dictar tal resolución sin poder valorar las alegaciones y pruebas exculpatorias para determinar si los demandados en el litigio principal cometieron los actos por los que se reclama su responsabilidad contable.

109 Habida cuenta de que estas dudas sobre la compatibilidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de ciertas limitaciones impuestas por la LOA al carácter *inter partes* del procedimiento de reintegro por alcance se plantean en el momento en que el órgano jurisdiccional remitente se dispone a cumplir su obligación de excluir que se vean afectados los intereses financieros de la Unión, de conformidad con el artículo 325 TFUE, antes de concluir el asunto principal, responden a una necesidad objetiva para la resolución que el órgano jurisdiccional remitente tiene que adoptar en este asunto.

110 En estas circunstancias, estas cuestiones de interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, resultan necesarias para que el órgano jurisdiccional remitente pueda resolver el litigio principal.

111 De lo anterior se sigue que las cuestiones prejudiciales segunda y séptima son admisibles.

Sobre el fondo

112 Mediante estas cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se opone a las disposiciones procesales de una ley de amnistía que imponen a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad, que conlleva la eventual aplicación del artículo 325 TFUE, en un plazo de dos meses, sin valorar las alegaciones y pruebas exculpatorias y sin dar audiencia a todas las partes del procedimiento.

113 En virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, todo Estado miembro debe garantizar que los órganos que, en calidad de «órganos jurisdiccionales» en el sentido definido por el Derecho de la Unión, tengan que resolver sobre cuestiones vinculadas a la aplicación o la interpretación de este Derecho y que formen parte del sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva (sentencia de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 47 y jurisprudencia citada). Dado que, por un lado, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, está formulado en términos claros y precisos y, por otro lado, no está sujeto a ninguna condición, tiene efecto directo [sentencias de 18 de mayo de 2021, Asociaţia Forumul Judecătorilor din România y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 250; de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de

un tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 58, y de 1 de agosto de 2025, Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, apartado 119].

114 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente estima que los artículos 10, párrafo segundo, y 13, apartado 3, de la LOA son incompatibles con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, por cuanto esos preceptos le impiden ejercer sus competencias jurisdiccionales a fin, primero, de descartar, a través de diligencias probatorias adicionales, que los fondos objeto de las irregularidades constatadas proviniesen, aunque sea indirectamente, del presupuesto de la Unión o estuviesen destinados a este, segundo, de poder valorar las alegaciones y las pruebas exculpatorias y, tercero, de dar audiencia a todas las partes del procedimiento antes de concluirlo.

115 A este respecto, ha de señalarse que, a diferencia del artículo 47 de la Carta, que, en su ámbito de aplicación, puede quebrantarse como consecuencia de cualquier vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo, la constatación de que se ha quebrantado el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, presupone la existencia de problemas de tal envergadura que presenten un carácter sistémico que pueda comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional poniendo en peligro la capacidad del Estado miembro en cuestión para ofrecer vías de recurso suficientes a los justiciables en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

116 Para apreciar si de las disposiciones procesales de la LOA controvertidas en el litigio principal pueden derivarse problemas con este carácter sistémico, procede tener en cuenta la naturaleza de las leyes nacionales de amnistía y la competencia de los Estados miembros para la aprobación y la aplicación de una ley de este tipo.

117 En efecto, en virtud de esta competencia, recordada en el apartado 46 de la presente sentencia, en principio los Estados miembros son libres de determinar las condiciones, en particular las de naturaleza procesal, en que se aplica una amnistía aprobada en aras del interés general.

118 Por su propia naturaleza, estas condiciones se apartan de las normas jurídicas ordinarias, por cuanto la amnistía tiene generalmente por finalidad impedir o detener procedimientos y, en caso de que ya se haya impuesto una condena, poner fin a su ejecución [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2021, X (Orden de detención europea — *Non bis in idem*), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, apartado 93].

119 En este contexto, la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad sin valorar las alegaciones y las pruebas exculpatorias es consustancial al principio mismo de la amnistía. Cuando se determina que las conductas en cuestión están comprendidas en el ámbito de aplicación de la amnistía, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto debe concluir este con una resolución de extinción de la responsabilidad sin previamente valorar esas alegaciones y pruebas. Lo mismo cabe decir de la obligación, no acompañada de sanciones, de concluir el asunto en un plazo máximo de dos meses.

120 Como ha señalado esencialmente el Abogado General en el punto 129 de sus conclusiones, el legislador nacional está facultado para imponer a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de poner fin a los procedimientos que estén tramitándose ante ellos en las condiciones previstas en una ley de amnistía.

121 En efecto, la determinación de la concreta regulación de la aplicación de una ley de amnistía requiere decisiones políticas que son propias de los Estados miembros, por cuanto implica ponderar intereses divergentes a partir de apreciaciones múltiples.

122 En el presente caso, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 137/2025, de 26 de junio de 2025 [BOE n.º 183, de 31 de julio de 2025, p. 103781 (ES:TC:2025:137)], declaró esencialmente que la amnistía aprobada por la LOA pretende reducir las tensiones institucionales y políticas generadas por el proceso de independencia de Cataluña y facilitar un escenario de reconciliación.

123 Habida cuenta tanto de la naturaleza de una ley de amnistía como la LOA, que presenta las características que se han expuesto en los apartados 118 y 119 de la presente sentencia, como de su objeto y alcance, circunscritos a la resolución del conflicto político en torno al proceso independentista catalán, queda excluido que la regulación procesal que se contempla, respectivamente, en el artículo 10, párrafo segundo, y en el artículo 13, apartado 3, de la LOA pueda generar problemas de tal envergadura que presenten carácter sistémico.

124 Así pues, estas disposiciones, en cualquier caso, no pueden comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional poniendo en peligro la capacidad del Estado miembro de que se trata para ofrecer vías de recurso suficientes a los justiciables en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

125 Habida cuenta de todas las consideraciones que anteceden, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y séptima que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no se opone a las disposiciones procesales de una ley nacional de amnistía que, exclusivamente en el ámbito de aplicación concretamente delimitado de esta ley, imponen a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad, que conlleva la eventual aplicación del artículo 325 TFUE, en un plazo máximo de dos meses, sin valorar las alegaciones y las pruebas exculpatorias y sin dar audiencia a todas las partes del procedimiento, puesto que tales disposiciones no pueden generar problemas de tal envergadura que presenten un carácter sistémico capaz de comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Cuestiones prejudiciales sexta y octava

Sobre la admisibilidad

126 En sus observaciones escritas, el Gobierno español alega la inadmisibilidad, por un lado, de la sexta cuestión prejudicial, por no guardar relación con el Derecho de la Unión, y,

por otro lado, de la octava cuestión prejudicial, por hipotética.

127 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el Derecho de la Unión se opone a la obligación que le incumbe, en virtud del Derecho nacional, de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad contable y de alzar las medidas cautelares acordadas en un plazo de dos meses, aun cuando el Tribunal de Justicia no haya dictado todavía resolución sobre una petición de decisión prejudicial que se le haya planteado. Habida cuenta de que esta pregunta trata de garantizar la eficacia de la remisión prejudicial que ha realizado dicho órgano jurisdiccional en el presente asunto, su examen por el Tribunal de Justicia responde a una necesidad objetiva para la resolución que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar.

128 Por lo demás, en contra de lo que sostiene el Gobierno español, el hecho de que el órgano jurisdiccional remitente haya podido presentar su petición de decisión prejudicial y suspender el procedimiento no convierte la octava cuestión prejudicial en hipotética. En efecto, esta cuestión no se refiere a los eventuales impedimentos para el planteamiento de una remisión prejudicial, sino, esencialmente, a si las disposiciones de la LOA menoscaban el efecto útil del procedimiento de remisión prejudicial una vez que este se ha iniciado.

129 De lo anterior se sigue que las cuestiones prejudiciales sexta y octava son admisibles.

Sobre el fondo

130 Mediante sus cuestiones prejudiciales sexta y octava, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 267 TFUE y el artículo 23, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que se oponen a las disposiciones de una ley nacional de amnistía que imponen a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad contable y de alzar las medidas cautelares en un plazo máximo de dos meses, aun cuando el Tribunal de Justicia no haya dictado todavía resolución sobre una petición de decisión prejudicial que se le haya planteado.

131 Conforme a reiterada jurisprudencia, el artículo 267 TFUE establece entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros un diálogo de juez a juez que tiene como finalidad garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión, permitiendo de este modo garantizar su coherencia, su plena eficacia y su autonomía, así como, en última instancia, el carácter propio del Derecho instituido por los Tratados [sentencia de 18 de diciembre de 2025, Comisión/Polonia (Control *ultra vires* de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia — Primacía del Derecho de la Unión), C-448/23, EU:C:2025:975, apartado 111 y jurisprudencia citada]. Así, una sentencia dictada en el marco del procedimiento prejudicial vincula al juez nacional en cuanto a la interpretación del Derecho de la Unión a efectos de la resolución del litigio del que conoce [sentencias de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional),

C-430/21, EU:C:2022:99, aparados 73 y 74; de 6 de junio de 2024, AVVA y otros (Proceso por videoconferencia a falta de una orden europea de investigación), C-255/23 y C-285/23, EU:C:2024:462, apartado 36, y de 12 de febrero de 2026, Petlichev, C-56/25, EU:C:2026:87, apartado 47 y jurisprudencia citada].

132 Por otra parte, el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dispone que, en los asuntos que se tramiten por el procedimiento prejudicial, la decisión mediante la que el órgano jurisdiccional nacional somete el asunto al Tribunal de Justicia suspende el procedimiento nacional.

133 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el artículo 267 TFUE se opone a una normativa nacional que tiene por efecto obligar al órgano jurisdiccional nacional a pronunciarse sin tener la posibilidad de presentar una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia o de esperar a la respuesta de este (véase, en este sentido, el auto de 12 de febrero de 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, apartado 48).

134 Pues bien, la obligación de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad, establecida en una ley nacional de amnistía, en un plazo máximo de dos meses, sin posibilidad de suspenderlo en caso de presentación de una petición de decisión prejudicial tendría igualmente por efecto privar al órgano jurisdiccional remitente de la posibilidad de esperar a la respuesta del Tribunal de Justicia a tal petición, privando así a este procedimiento de su efecto útil.

135 En lo referente al alzamiento imperativo de las medidas cautelares que se hayan acordado, contemplado en el artículo 8, apartado 3, de la LOA, el órgano jurisdiccional remitente considera que de una lectura conjunta de esta disposición y del preámbulo de esta ley resulta que las medidas cautelares deben alzarse aun cuando se suspenda el procedimiento nacional por la presentación de una petición de decisión prejudicial.

136 Ciertamente, el Gobierno español ha señalado, en sus observaciones escritas, que el alzamiento inmediato de las medidas cautelares en virtud del artículo 8, apartado 3, de la LOA se producirá única y exclusivamente en el caso de que el juzgador entienda que los hechos en cuestión son subsumibles en esta ley, por lo que dicho alzamiento es la consecuencia de la automaticidad de la amnistía.

137 No obstante, en una situación como la del litigio principal, en la que un órgano jurisdiccional nacional alberga dudas sobre la compatibilidad de una ley nacional de amnistía con el Derecho de la Unión, la constatación de que esa ley es aplicable no significa que pueda obligarse a ese órgano jurisdiccional a conceder la amnistía sin esperar a la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales que le haya planteado. Habida cuenta de que, a la espera de la respuesta del Tribunal de Justicia a la petición de decisión prejudicial, el procedimiento se encuentra suspendido, de conformidad con el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la obligación de alzar las medidas cautelares en ese estadio del procedimiento incumpliría las obligaciones que se derivan del artículo 267 TFUE.

138 A este respecto, ha de recordarse que la plena eficacia del Derecho de la Unión exige, según reiterada jurisprudencia, que el juez que conozca de un litigio regido por este Derecho pueda acordar medidas cautelares para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que habrá de recaer. En efecto, si el órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia responda a su cuestión prejudicial no pudiera acordar medidas cautelares hasta el pronunciamiento de su resolución tras la respuesta del Tribunal de Justicia, el efecto útil del sistema establecido por el artículo 267 TFUE se vería menoscabado [sentencia de 6 de octubre de 2021, W.Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento), C-487/19, EU:C:2021:798, apartado 142 y jurisprudencia citada].

139 De lo anterior se sigue que, cuando lo estime necesario, el órgano jurisdiccional nacional debe poder acordar o, en su caso, mantener medidas cautelares hasta que dicte su resolución tras la respuesta del Tribunal de Justicia a su petición de decisión prejudicial.

140 En sus observaciones escritas, el Gobierno español ha sostenido que los artículos 8, apartado 3, 10 y 13, apartado 3, de la LOA se prestan a una interpretación conforme con el artículo 267 TFUE, de modo que, al plantear una petición de decisión prejudicial, se pueda suspender el procedimiento y puedan mantenerse las medidas cautelares en tanto en cuanto la suspensión y las medidas sean necesarias para garantizar el efecto útil de la respuesta del Tribunal de Justicia.

141 En caso de que se excluya tal interpretación, ha de recordarse que una disposición de Derecho nacional que impida la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE debe dejarse inaplicada sin que el órgano jurisdiccional de que se trate tenga que solicitar o esperar la derogación previa de dicha disposición nacional por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional [sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, apartado 141 y jurisprudencia citada].

142 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede responder a las cuestiones prejudiciales sexta y octava que el artículo 267 TFUE y el artículo 23, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que se oponen a las disposiciones de una ley nacional de amnistía que impongan a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad contable y de alzar las medidas cautelares que se hayan acordado en una fase anterior del procedimiento en un plazo máximo de dos meses, aun cuando el Tribunal de Justicia no haya dictado todavía resolución sobre una petición de decisión prejudicial que se le haya planteado.

Cuestiones prejudiciales tercera a quinta

143 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se interpreten el artículo 325 TFUE y el Reglamento n.º 2988/95, en

relación, por un lado, con el artículo 47 de la Carta y el artículo 6 del CEDH y, por otro lado, con los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. Sin embargo, de la respuesta a las cuestiones prejudiciales primera, segunda y séptima resulta que el órgano jurisdiccional remitente no tendrá que aplicar dicho artículo 325 ni ese Reglamento a la situación objeto del litigio principal, de manera que no es necesario responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta para que pueda pronunciarse y, en consecuencia, estas cuestiones prejudiciales son inadmisibles.

144 En cuanto a los artículos 20 y 21 de la Carta, mencionados en la quinta cuestión prejudicial, ha de recordarse que, en el marco de la remisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia solo puede interpretar el Derecho de la Unión dentro de los límites de las competencias que tiene atribuidas (sentencia de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 30 y jurisprudencia citada).

145 El ámbito de aplicación de la Carta, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión; esta disposición confirma la reiterada jurisprudencia según la cual los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas (sentencia de 11 de julio de 2024, Hann-Invest y otros, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 31 y jurisprudencia citada).

146 En el caso de autos, como resulta de la respuesta a la primera cuestión prejudicial, el litigio principal no tiene por objeto la aplicación de una disposición del Derecho de la Unión, por lo que el Tribunal de Justicia carece de competencia para pronunciarse sobre la interpretación de los artículos 20 y 21 de la Carta solicitada por el órgano jurisdiccional remitente.

147 En estas circunstancias, no procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera a quinta.

Costas

148 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

1) El artículo 325 TFUE, apartado 1,

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa nacional que amnistía los actos determinantes de responsabilidad contable, ejecutados en el contexto de actividades políticas dirigidas a conseguir la independencia de una parte del territorio nacional de un Estado miembro y referentes a fondos que no provienen del presupuesto de la Unión Europea ni están destinados a este, por el motivo de que esa independencia habría podido ocasionar una reducción de los recursos propios de la Unión integrados por la contribución de ese Estado miembro basada en la renta nacional bruta.

2) **El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo,**

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a las disposiciones procesales de una ley nacional de amnistía que, exclusivamente en el ámbito de aplicación concretamente delimitado de esta ley, imponen a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad, que conlleva la eventual aplicación del artículo 325 TFUE, en un plazo máximo de dos meses, sin valorar las alegaciones y las pruebas exculpatorias y sin dar audiencia a todas las partes del procedimiento, puesto que tales disposiciones no pueden generar problemas de tal envergadura que presenten un carácter sistémico capaz de comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

3) **El artículo 267 TFUE y el artículo 23, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

deben interpretarse en el sentido de que

se oponen a las disposiciones de una ley nacional de amnistía que impongan a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad contable y de alzar las medidas cautelares que se hayan acordado en una fase anterior del procedimiento en un plazo máximo de dos meses, aun cuando el Tribunal de Justicia no haya dictado todavía resolución sobre una petición de decisión prejudicial que se le haya planteado.

Lenaerts	von Danwitz	Biltgen
Jürimäe	Lycourgos	Condinanzi
Schalin	Rodin	Regan

Piçarra	Kumin	Gavalec
Gervasoni	Fenger	Frendo

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de julio de 2026.

El Secretario	El Presidente
A. Calot Escobar	K. Lenaerts

---

* Lengua de procedimiento: español.