AUTO 121/2025, de 16 de diciembre

Pleno. Auto 121/2025, de 16 de diciembre de 2025. Recurso de amparo 8547-2024. Deniega la suspensión en el recurso de amparo 8547-2024, promovido por doña Dolors Bassa i Coll en causa penal. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, en el recurso de amparo avocado núm. 8547-2024, interpuesto por doña Dolors Bassa i Coll, ha dictado, con ponencia del presidente, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este tribunal el 11 de noviembre de 2024, el procurador de los tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, en nombre y representación de doña Dolors Bassa i Coll, bajo la dirección del letrado don Mariano Bergés Tarilonte, interpuso recurso de amparo contra (i) el auto de 1 de julio de 2024 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, dictado en la causa especial núm. 20907-2017, que le denegó el archivo definitivo de la ejecutoria abierta para el cumplimiento de la pena de doce años de inhabilitación absoluta que le había sido impuesta por STS 459/2019, de 14 de octubre (ECLI:ES:TS:2019:2997), y (ii) el auto de 30 de septiembre de 2024 de la misma Sala que desestimó el recurso de súplica interpuesto contra el anterior.

2. Los hechos relevantes para la resolución de la presente pieza de medidas cautelares son los siguientes:

a) La demandante de amparo fue condenada por STS 459/2019, de 14 de octubre, dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la causa especial núm. 20907-2017, por un delito de sedición en concurso medial con un delito de malversación, a las penas de doce años de prisión y doce años de inhabilitación absoluta, con la consiguiente privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos, aunque sean electivos, e incapacidad para obtener los mismos o cualesquiera otros honores, cargos, o empleos públicos y la de ser elegida para cargo público durante el tiempo de la condena. La sentencia declaró probado que la demandante, que ostentaba la titularidad de los departamentos de Enseñanza y Trabajo en el Govern de la

Generalitat, tomó parte activa en las decisiones adoptadas colegiadamente por el Govern que, ignorando los mandatos del Tribunal Constitucional, posibilitaron la celebración del referéndum ilegal de autodeterminación de 1 de octubre de 2017, canalizando fondos públicos sin cobertura presupuestaria para dicho fin. La demandante aseguró asimismo la disponibilidad de los centros de enseñanza para la celebración del referéndum y animó a la población a acudir masivamente a votar. La demandante y otros condenados en la causa promovieron incidente de nulidad de actuaciones contra dicha sentencia, que fue desestimado por auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1194AA).

b) Por Real Decreto 456/2021, de 22 de junio, le fue indultada a la demandante la pena privativa de libertad pendiente de cumplimiento, a condición de que no volviera a cometer delito grave en el plazo de tres años desde la publicación del real decreto.

c) A raíz de la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" núm. 307, de 23 de diciembre de 2022, de la Ley Orgánica 14/2022, de 2 de diciembre, por la que se derogó el delito de sedición y se dio nueva redacción a los delitos de desórdenes públicos y malversación, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó el ATS 20107/2023, de 13 de febrero (ECLI:ES:TS:2023:1228A), en el que, oídas las partes, procedió a revisar su STS 459/2019, determinando que los hechos declarados probados, en relación con la ahora demandante de amparo, eran constitutivos, a la luz de la nueva regulación penal, de un delito de desobediencia y de un delito de malversación, en relación de concurso real, manteniendo la pena de doce años de inhabilitación absoluta y la liquidación que ya había sido aprobada, con fecha prevista para la extinción de la pena el 10 de octubre de 2031. Por ATS 20417/2023, de 26 de junio (ECLI:ES:TS:2023:8998A) se desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra el anterior auto.

d) Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía), la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, oídas las partes, dictó auto el 1 de julio de 2024 por el que denegó el archivo definitivo de la ejecutoria en relación con la pena de inhabilitación absoluta y acordó dar nuevo traslado a las partes para que en el plazo de diez días se pronunciaran sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la amnistía del delito de desobediencia.

La Sala declaró que no era posible amnistiar el delito de malversación de caudales públicos por concurrir dos causas de exclusión previstas en la propia ley: (i) la de haber obtenido el condenado "un beneficio personal de carácter patrimonial", recogida en el art. 1.1, letras a) y b) y 1.4, y la de "actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea" del art. 2 e). El beneficio patrimonial se deriva de que la actora, como consejera de la Generalitat de Cataluña, participó en las decisiones que condujeron a la aplicación de partidas del presupuesto que gestionaba, a los fines de la celebración del referéndum de 2017 y al proceso independentista en Cataluña, lo que significa que utilizó fondos públicos, como si fueran propios, para el logro de un fin político particular, ahorrándose el gasto de su propio peculio. La afectación de los intereses financieros de la Unión Europea se sigue de que el

proceso secesionista culminó en una declaración de independencia que, aunque se suspendió inmediatamente, creó un peligro de desvinculación por la vía de hecho de todo compromiso presupuestario de Cataluña con España y con la Unión Europea.

La Sala declaró, en cambio, que el delito de desobediencia estaba abarcado por la Ley de amnistía conforme a su art. 1 c), aunque era preciso despejar la duda de constitucionalidad que suscitaba el mandato legislativo por su posible oposición a los arts. 9.3, 14 y, en su caso, 117.3 de la Constitución, por lo que, en cumplimiento del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó dar traslado a las partes para que en el plazo común e improrrogable de diez días alegaran sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de esta.

Al auto de 1 de julio de 2024 acompaña voto particular de una de las magistradas integrantes de la Sala.

La cuestión de inconstitucionalidad anunciada en el auto no fue formalizada tras evacuarse el trámite de audiencia a las partes.

e) Contra el auto de 1 de julio de 2024 interpusieron recurso de súplica la actora y otras partes procesales. Se adujo que el auto impugnado rehusó la aplicación de la amnistía al delito de malversación mediante una interpretación de la ley voluntarista, desacorde con los criterios hermenéuticos enunciados en el art. 3.1 del Código civil (CC), contraria al reo y susceptible de socavar los límites de la potestad jurisdiccional, al injerirse en el terreno de la función legislativa por su sentido derogatorio del genuino contenido de la norma.

La Sala desestimó el recurso de súplica por auto de 30 de septiembre de 2024. Justifica su decisión en que la voluntad del legislador es un elemento de interpretación, no determinante, que lo que hay que averiguar es la *voluntas legis*, esto es, la voluntad objetiva e inmanente en el texto promulgado y que la Ley de amnistía es una norma de carácter excepcional que, conforme al art. 4.2 CC, no se aplicará a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ella, así como que las dudas interpretativas que se susciten no deberán resolverse necesariamente a favor del reo. La Sala rechaza la alegación de que el auto impugnado confundiera el propósito de enriquecimiento con el ánimo de lucro, porque el funcionario público que asume obligaciones carentes de cobertura presupuestaria contrae una deuda en su propio patrimonio cuyo pago con fondos públicos conlleva siempre un enriquecimiento personal. Reitera asimismo que existió un riesgo de afectación de los intereses financieros de la Unión Europea que justificaría también la no aplicación de la amnistía conforme a lo previsto en el art. 2 e) de la ley.

Al auto acompaña voto particular de la misma magistrada que emitió voto particular al auto impugnado.

3. La demanda de amparo se interpone contra los autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 1 de julio y 30 de septiembre de 2024 que denegaron el archivo de la ejecutoria, a los que se achaca haber incurrido en una interpretación irrazonable y contraria a reo de la Ley de amnistía, con vulneración de los derechos fundamentales de la demandante a la legalidad penal (art. 25.1 CE), a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE) y de participación política (art. 23 CE). Lo desarrolla en tres motivos:

a) Estos autos, al afirmar que concurrió en la actora un beneficio personal de carácter patrimonial, excluyente de la amnistía conforme al art. 1.4 de la Ley de amnistía, vulneran el derecho a la legalidad y el principio de previsibilidad en la interpretación de la ley [arts. 25.1 CE y 7 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)], así como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo (arts. 24.1 CE y 6 CEDH). Los autos impugnados se apartan del genuino sentido de la ley, manifestado en su preámbulo y en el tenor literal de sus preceptos, de que no se castiguen las malversaciones dirigidas a la consecución de la celebración del referéndum de 2017 y del proceso independentista en Cataluña, infringiendo los criterios hermenéuticos del art. 3 CC. Se reprocha a los autos haber ampliado el significado del concepto "beneficio personal de carácter patrimonial" hasta incluir supuestos que no conllevan un acrecimiento patrimonial, lo que a su juicio supone una interpretación extensiva de la ley contraria a reo, no acorde con los principios de legalidad y previsibilidad. La demandante, además, no pudo contradecir la existencia de beneficio patrimonial personal, porque tal cuestión no se planteó en el debate procesal.

b) Los autos, al excluir la aplicación de la amnistía por una supuesta afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, vulneran el derecho a la legalidad y el principio de previsibilidad (arts. 25.1 CE y 7 CEDH) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo (arts. 24.1 CE y 6 CEDH). Los autos le deniegan la amnistía en aplicación del art. 2 e) de la ley al considerar que los actos por los que fue condenada afectaron a los intereses financieros de la Unión Europea, lo que no tiene base en el relato de hechos probados de la STS de 14 de octubre de 2019, donde no se dice que los fondos dispuestos procedieran de la Unión Europea. En realidad, los autos aluden a un "riesgo potencial" para los ingresos de la Unión Europea, que no se corresponde con la "afectación" exigida en el art. 2 e) de la Ley de amnistía para poder excluir su aplicación. La actora tampoco pudo defenderse de la supuesta afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, porque tampoco se planteó en el debate procesal.

c) Se invoca, finalmente, la vulneración del art. 18 CEDH porque la interpretación extensiva y contraria a reo que se hace de la ley responde, según la actora, al propósito de impedir su participación política y la del resto de los condenados e investigados con motivo del llamado "proceso secesionista" para hacer frente al movimiento independentista catalán. Concluye que se ha vulnerado su derecho a la participación política (art. 23.2 CE) y a elecciones libres (Protocolo adicional núm. 1 al CEDH).

En el suplico de la demanda se solicita que se declare la nulidad de los autos de 1 de julio y de 30 de septiembre de 2024 y que se restablezcan los derechos fundamentales vulnerados a la

demandante “adoptando para ello las medidas necesarias”.

Por otrosí solicitaba, invocando el art. 56.2 LOTC, la suspensión de la ejecución de la pena de inhabilitación absoluta por tiempo de doce años que le fue impuesta en la STS de 14 de octubre de 2019. Alega que la medida es necesaria para garantizar los efectos de una posible sentencia estimatoria del amparo y que no ocasionaría perturbación a ningún interés constitucionalmente protegido ni a los derechos o libertades fundamentales de otras personas. Pide que se tome en consideración el tiempo de inhabilitación que ya ha cumplido y los devastadores efectos que está teniendo en sus medios de subsistencia, pues le impide contratar con las administraciones públicas. Alude también a que la conducta por la que se le impuso la pena ha sido amnistiada.

4. Por providencia de 3 de diciembre de 2024 el Pleno del Tribunal acordó, conforme al art. 10.1 n) LOTC, y a propuesta de su presidente, recabar para sí el conocimiento del recurso.

5. Por providencia de 11 de febrero de 2025, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando una especial trascendencia constitucional porque el asunto suscitado trasciende el caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)]. Por providencia de la misma fecha se incoó la pieza separada de suspensión y se concedió, de conformidad con lo prevenido en el art. 56 LOTC, un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a la solicitante de amparo para que dentro de dicho término alegaran lo que estimaran pertinente en relación con la petición de suspensión interesada.

6. Por escrito presentado el 5 de marzo de 2025, rectificado en un error material por escrito presentado el 12 de marzo de 2025, el fiscal ante el Tribunal Constitucional formuló alegaciones en la pieza separada de suspensión en las que interesó la denegación de la medida cautelar solicitada por la demandante.

El fiscal hace una sintética exposición de la doctrina de este tribunal relativa a la aplicación de la medida cautelar de suspensión. Se recuerda que la suspensión de la ejecución de resoluciones judiciales firmes entraña siempre, en sí misma, una perturbación de la función jurisdiccional que comprende la potestad de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), por lo que la regla general es su improcedencia. La medida cautelar solo es procedente cuando la ejecución del fallo cause al solicitante de amparo un perjuicio irreparable en los derechos fundamentales invocados, debiendo entenderse por perjuicio irreparable aquel que provoque que el restablecimiento de los derechos fundamentales sea tardío e impida definitivamente que su restauración sea efectiva. La acreditación de los perjuicios es carga del recurrente, y debe tratarse de perjuicios reales, no futuros o hipotéticos o un simple temor (ATC 137/2017, de 16 de octubre, FJ 1). En las penas privativas de libertad la regla general es la suspensión, ya que su cumplimiento conlleva en sí mismo una pérdida, al menos parcial, de la finalidad del amparo, aunque esta regla no está exenta de excepciones, una de las cuales es la duración de la pena, ya que si es de larga duración el interés general reclama con especial intensidad su ejecución, conclusión que se impone por el necesario mantenimiento de la confianza en la justicia penal y porque la duración

de la pena cuantifica el desvalor del comportamiento enjuiciado y del daño social producido (ATC 63/2002, de 22 de abril, FJ 3). Tratándose de penas privativas de derechos también cabe denegar su suspensión cuando su duración sea muy superior al tiempo normal de tramitación del recurso de amparo (ATC 102/2012, de 21 de mayo, FJ 3).

En el presente caso, la pena de inhabilitación absoluta impuesta a la demandante de amparo es de doce años, pena de larga duración y grave, de modo que, aunque la haya cumplido parcialmente, el periodo que resta excede en mucho el tiempo de la posible tramitación del recurso de amparo. Este cumplimiento parcial "no habría debilitado suficientemente la perturbación que supone la suspensión de la ejecución de la pena dado que en el momento actual le resta de cumplimiento más de la mitad de la extensión temporal de la pena impuesta". También se ha de considerar la naturaleza y gravedad de los delitos por los que se impuso la pena, así como la posición institucional relevante de la recurrente con ocasión de la comisión de los delitos por los que fue condenada.

La ejecución de la pena de inhabilitación absoluta permite un modo de reparación, cuando se impone a funcionarios públicos, a través de su reposición en el cargo y demás efectos resarcitorios, aunque la reparación respecto de la restricción de los derechos derivados del art. 23 CE nunca podrá ser completa. Debe valorarse asimismo el carácter de pena principal con el que ha sido impuesta, su duración, y que los hechos por los que ha sido impuesta derivan del ejercicio de funciones públicas susceptibles de socavar la confianza de los ciudadanos, así como que la suspensión puede implicar la reincorporación del condenado al ejercicio de la función pública, con el consiguiente riesgo de que se provoque una perturbación de los intereses generales (ATC 57/2020, de 17 de junio, FJ 5).

El fiscal aduce que la demandante de amparo cometió los delitos con ocasión del cargo público que ostentaba, lo que le permitió disponer de los fondos públicos que destinó, junto con los otros condenados, a la preparación, realización y consecuencias del referéndum de 1 de octubre de 2017, así como para reivindicar, promover o procurar la independencia de Cataluña, circunstancias que ponen de manifiesto una perturbación grave para los intereses generales que se tratan de preservar con el cumplimiento de la pena. Aduce que "la suspensión de la pena de inhabilitación absoluta conllevaría el hecho probable […] de que los recurrentes podrían volver a ocupar cargos públicos, […] cuyo ejercicio puede suponer, nuevamente, un eventual riesgo de perturbación de intereses generales que fueron desconocidos con su proceder delictivo". El delito de malversación supone un quebrantamiento de los deberes de lealtad y probidad en el ejercicio de la función pública, quebrantamiento cuyo riesgo no podría excluirse "si, como se ha venido diciendo por diversos líderes de los partidos que participaron en el llamado 'procés', 'Ho tornarem a fer'".

El elevado desvalor jurídico de las acciones ejecutadas, unido a la condición de autoridad de la solicitante, y su prevalimiento para la comisión de los delitos, "justificarían sobradamente la no suspensión de la pena de inhabilitación absoluta la que además no fue objeto de indulto pues no se consideró oportuno otorgarse".

Sobre la afectación de los derechos de participación política y de contratar con organismos públicos, el fiscal dice que el perjuicio "es más hipotético que real en las circunstancias actuales" porque no está convocado, ni próximo a convocarse proceso electoral alguno y nada excluye que este tribunal pueda pronunciarse sobre el fondo del recurso de amparo de manera previa a la existencia de un proceso electoral. En otro pasaje de su escrito, el fiscal afirma que no se acredita el pretendido daño a su actividad de contratación con las administraciones públicas.

El fiscal apunta que la pena privativa de libertad que le fue impuesta en sentencia le fue indultada en atención a sus circunstancias personales y por razones de utilidad pública, pero que el Poder Ejecutivo consideró necesario mantener la pena de inhabilitación absoluta, lo que avalaría la no suspensión de esta. Señala que la pena de inhabilitación absoluta prevista para el delito de malversación se ha visto agravada tras la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 2 de diciembre, lo que significa que los hechos cometidos por la recurrente conllevan en el momento actual un mayor desvalor de la acción, lo que también avalaría, a su entender, la necesidad de mantener el cumplimiento de la pena de inhabilitación absoluta.

Alega asimismo que la concesión de la suspensión de la condena que resta por cumplir a la recurrente supondría "una anticipación del fallo del amparo y de sus efectos pues exigiría tanto como pronunciarse sobre la aplicación de la Ley Orgánica de amnistía y su eventual estimación". Tampoco está próxima la fecha de extinción de la condena, que conforme a la resolución del Tribunal Supremo se produciría en 2030 (*sic*), por lo que el tiempo que resta de cumplimiento es superior al tiempo normal de tramitación del recurso de amparo.

7. El 6 de mayo de 2025 la representación procesal de la recurrente presentó escrito en la pieza separada de medidas cautelares en el que reiteró la solicitud de que se adoptase la medida de suspensión solicitada. Aducía que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo no había planteado, en la presente ejecutoria, cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley de amnistía en su aplicación al delito de desobediencia, y que remitía a una cuestión de inconstitucionalidad planteada en otro procedimiento en el que no era parte la actora (cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024), lo que la privaba definitivamente de la posibilidad de intervenir en el debate de constitucionalidad de la ley por medio del trámite del art. 35.2 LOTC. Concluye que ello "confirma la necesidad de la protección cautelar solicitada, pues siguen generándose nuevos perjuicios para mi mandante que pueden hacer perder al amparo su finalidad".

8. Por diligencia de ordenación de 10 de octubre de 2025 se acordó que, habiéndose personado en el presente recurso de amparo el abogado del Estado, la procuradora doña María del Pilar Hidalgo López en nombre y representación del partido político Vox, el procurador don Eduardo Centeno Ruiz en nombre y representación de don Jordi Turull i Negre y de don Josep Rull i Andreu, y el procurador don Carlos Ricardo Estévez Sanz en nombre y representación de doña Clara Ponsatí i Obiols y de don Lluís Puig Gordi, procedía, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.4 LOTC, conceder a las partes mencionadas un plazo común de tres días para que

alegasen lo que estimasen pertinente en relación con la petición de suspensión interesada por la parte recurrente.

9. Por escrito presentado el 16 de octubre de 2025, la representación procesal del partido político Vox formuló alegaciones en la pieza de medidas cautelares en las que se opuso a la suspensión de la ejecución de la pena de inhabilitación absoluta. Argumenta que el cumplimiento de una sentencia no puede ser sustento para invocar la vulneración de un derecho fundamental, pues la situación en la que se halla la actora no es una circunstancia sobrevenida de forma sorpresiva. Acceder a la suspensión sería acomodar la ejecución de una sentencia firme a la voluntad arbitraria de una de las partes, lo que es opuesto a Derecho pues todo el proceso, incluida la ejecución, debe estar garantizado por la ley.

Añade que el carácter vinculante de las resoluciones judiciales, así como su cumplimiento, son características vinculadas al principio de seguridad jurídica y de ahí que se mantenga (i) la obligatoriedad del cumplimiento de las sentencias firmes (art. 118 CE); (ii) que suspender la ejecución equivaldría a dejar sin efecto una condena firme sin que exista pronunciamiento de fondo que la anule, lo cual invalidaría la competencia exclusiva del Poder Judicial y afectaría gravemente al principio de seguridad jurídica, y (iii) la inexistencia de un perjuicio irreparable, pues la pena no afecta a su libertad personal ni a otros derechos fundamentales.

10. Por escrito presentado el 20 de octubre de 2025, el abogado del Estado presentó alegaciones en la pieza separada en las que, tras citar doctrina constitucional sobre la regulación de la suspensión cautelar en el art. 56.2 LOTC (AATC 94/2022, de 13 de junio, y 138/2022, de 24 de octubre) aprecia que la ejecución de la pena de inhabilitación ocasionaría en este caso un perjuicio a la recurrente que haría perder al amparo su finalidad, porque el recurso de amparo se presentó el día 11 de noviembre de 2024 y en el momento en el que se tramita la presente pieza de suspensión restan por cumplir menos de seis años de pena. Cita el ATC 4/2021, de 27 de enero, donde se afirma que el tiempo de privación de libertad ya cumplido es un factor a tener en cuenta, de cara a valorar la procedencia de la suspensión de las penas de prisión, y también el ATC 138/2022, que recuerda que la referencia al cumplimiento de una parte sustancial de las penas impuestas, a fin de justificar la suspensión cautelar de la pena acordada, ha sido considerada en varios precedentes.

El abogado del Estado descarta, por otra parte, la existencia de una perturbación grave de un interés constitucionalmente protegido, porque si bien la conducta de la demandante ha sido declarada en la STS de 14 de octubre de 2019 constitutiva de un delito grave, ello se ha visto modificado por la aprobación, con posterioridad a la condena, de la Ley de amnistía, lo que constituye “una situación a contemplar por el Tribunal en orden a la concesión de la suspensión solicitada”, debiendo tenerse en cuenta que la STC 137/2025, de 26 de junio, ha considerado conforme a la Constitución dicha ley, y que existe una justificación objetiva y razonable en relación con su causa y finalidad, citando razonamientos de su fundamento jurídico 8.3.3, en los que se expone que la ley tiene como objeto crear las condiciones para que la solución del conflicto pueda alcanzarse en el ámbito de la política, a través del diálogo, a lo que pretende

contribuir eliminando o, al menos, rebajando un concreto factor de tensión, como es la sustanciación de los procesos judiciales relacionados con el proceso separatista, en el entendimiento de que los nuevos enjuiciamientos y la ejecución de las penas ya impuestas contribuyen a mantener o incluso a incrementar esta tensión y desafección.

Concluye afirmando que la actuación judicial impugnada se produce en una fecha, el año 2024, "anterior a la consideración como constitucional por el Tribunal de la Ley de amnistía, que dejaría totalmente sin efecto la inhabilitación cuya suspensión se solicita, lo que incide en la solicitud realizada".

11. No han presentado alegaciones en esta pieza separada de medidas cautelares las representaciones procesales de don Jordi Turull i Negre, don Josep Rull i Andreu, doña Clara Ponsatí i Obiols y don Lluís Puig Gordi.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución se centra en la petición de suspensión cautelar del cumplimiento de la pena de doce años de inhabilitación absoluta impuesta a la demandante de amparo en la STS 459/2019, de 14 de octubre, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, subsistente tras ser revisada su condena por el ATS 20107/2023, de 13 de febrero, que declaró que los hechos eran constitutivos, tras la reforma penal operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 2 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso, de un delito de desobediencia y de un delito de malversación, en relación de concurso real. En este auto se confirmaba que la extinción de la condena se producirá el 10 de octubre de 2031.

En la demanda de amparo se aduce que la medida cautelar es necesaria para garantizar los efectos que tendría la concesión del amparo, y que no causaría perturbación a un interés constitucionalmente protegido ni a los derechos y libertades fundamentales de otras personas. Solicita que se tome en consideración el tiempo de inhabilitación que ya ha cumplido así como los efectos que está teniendo en sus medios de subsistencia, pues le impide contratar con las administraciones públicas; alude también a que la conducta por la que se le impuso la pena ha sido amnistiada. En el escrito de alegaciones que la actora ha presentado en esta pieza alega asimismo que, al no haberse formalizado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en esta ejecutoria cuestión de inconstitucionalidad en relación con el otro delito por el que ha sido condenada, de desobediencia, sufre un perjuicio adicional en su derecho a participar en el debate sobre la constitucionalidad de la ley que reforzaría la necesidad de acordar la suspensión cautelar.

El fiscal ante el Tribunal Constitucional se opone a la medida cautelar solicitada porque a la demandante todavía le queda un periodo largo de cumplimiento de condena, de seis años, superior al tiempo previsible de resolución del presente recurso de amparo, y porque la

suspensión causaría un grave perjuicio a los intereses generales dado que se trata de un delito grave cometido por una autoridad en el desempeño de su cargo.

El abogado del Estado apoya la medida cautelar porque la demandante ha cumplido una parte importante de la condena y porque a la hora de ponderar los intereses que se verían afectados debe tomarse en consideración la propia Ley de amnistía, cuya justificación objetiva ha sido validada por la STC 137/2025, de 26 de junio.

El partido político Vox se opone a la medida porque dejaría sin efecto una condena firme que no ha sido anulada por un acto ulterior, lo que afectaría a la seguridad jurídica y a la integridad del Poder Judicial, y por inexistencia de perjuicio, porque el cumplimiento de la pena no afecta al derecho fundamental a la libertad ni a ningún otro derecho fundamental.

2. El art. 56.1 LOTC establece como regla general que "[l]a interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados". Si bien el art. 56.2 LOTC dispone por su parte que "cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona".

En atención a esta previsión legal, este tribunal ha elaborado una doctrina en virtud de la cual, cuando el amparo constitucional se solicita respecto de resoluciones judiciales firmes, la suspensión de su ejecución entraña siempre, en sí misma, "una perturbación de la función jurisdiccional que comprende la potestad de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE)" por lo que "la regla general debe ser la improcedencia de la suspensión, que se configura así como una medida provisional de carácter excepcional y de aplicación restrictiva". La adopción de esta medida cautelar "resulta pertinente solo cuando la ejecución del fallo cause al solicitante de amparo un perjuicio irreparable en los derechos fundamentales invocados en el proceso constitucional, debiendo entenderse por perjuicio irreparable aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en los derechos fundamentales cuya vulneración denuncia sea tardío e impida definitivamente que la restauración sea efectiva [...]. Igualmente, este tribunal también ha advertido que la acreditación de los perjuicios es carga del recurrente, quien debe precisar de modo concreto los que de la ejecución se deriven, así como justificar o argumentar razonadamente la irreparabilidad de los mismos. Los perjuicios irreparables deben ser reales, sin que sea posible alegar los futuros o hipotéticos o un simple temor; la pérdida de la finalidad del amparo no puede equipararse a la mayor o menor dificultad, molestia o incomodidad para el recurrente" (ATC 137/2017, de 16 de octubre, FJ 1, y las resoluciones allí citadas).

A su vez, se ha establecido como criterio general, "la improcedencia de la suspensión de la ejecución de aquellos fallos judiciales que admiten la restitución íntegra de lo ejecutado, como por lo general sucede en los que producen efectos meramente patrimoniales que, por tener un

contenido económico, no causan perjuicios de imposible reparación" siendo procedente acordarla "en aquellos otros fallos en los que resultan afectados bienes o derechos del recurrente en amparo de imposible o muy difícil restitución a su estado anterior, lo cual sucede en las condenas a penas privativas de libertad, habida cuenta de que 'la libertad constituye un derecho cuya naturaleza convierte el perjuicio irrogado en irreparable, en caso de estimarse el amparo una vez cumplida parcial o totalmente la pena'" (ATC 93/2018, de 17 de septiembre, FJ 1, con cita del ATC 34/2016, de 15 de febrero, FJ 1, y otros).

En las penas privativas de libertad, este tribunal ha venido utilizando como criterio de ponderación prioritario, aunque no exclusivo, el de su gravedad, factor relevante en tanto que expresa de forma sintética la reprobación que el ordenamiento asigna al hecho delictivo -la importancia del bien jurídico tutelado, la gravedad y trascendencia social del delito- y, en consecuencia, la magnitud del interés general en su ejecución. A ello obedece que este tribunal aplique de forma reiterada como directriz inicial la de que la pena sea superior o inferior a los cinco años de prisión, que es la que le sirve al legislador penal para diferenciar entre las penas graves y las menos graves (AATC 64/2020, de 17 de junio, FJ 3, y 138/2022, de 24 de octubre, FJ 1). Excepcionalmente se ha accedido a la suspensión de penas de prisión superiores a los cinco años en atención a otros criterios de ponderación, "entre ellos el del tiempo de cumplimiento efectivo que reste, en la medida en que el mismo se conecta con el criterio genérico de la pérdida de eficacia del amparo" (AATC 18/2011, de 28 de febrero, FJ 2, y 64/2020, de 17 de junio, FJ 3).

Respecto de la suspensión de las penas de inhabilitación absoluta es doctrina constitucional que las "mismas consideraciones que con carácter general llevan a denegar la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad cuando estas son de larga duración pueden llevar también a denegar la suspensión de las penas privativas de derechos si estas penas tienen una duración muy superior al tiempo normal de tramitación de un recurso de amparo". El Tribunal ha establecido además específicos criterios de ponderación en relación con este tipo de penas, entre otros, que la ejecución de la pena de inhabilitación absoluta permite un modo de reparación del perjuicio sufrido, cuando afecta a funcionarios públicos, a través de su reposición en el cargo anterior y demás efectos resarcitorios, "si bien la reparación respecto de la restricción de los derechos derivados del art. 23 CE nunca podrá ser completa". A los efectos de valorar la presencia de una perturbación grave para los intereses generales, ha de tenerse en cuenta el carácter de pena principal con el que se impone, su duración en cuanto expresiva del desvalor jurídico del comportamiento, y que los hechos cuya comisión da lugar a su imposición derivan del "ejercicio de funciones públicas, susceptibles de socavar, por tanto, la confianza de los ciudadanos en los funcionarios precisamente encargados de velar por su seguridad y libertad". También debe ponderarse que la suspensión de la pena de inhabilitación absoluta "puede implicar la reincorporación del condenado al ejercicio de la función pública, siendo por consiguiente de temer 'el riesgo de que se provoque una grave perturbación de los intereses generales'" [ATC 167/2013, de 9 de septiembre, FJ 1 c), y los precedentes citados en el mismo].

Cabe recordar, finalmente, que la única perspectiva que se ha de tener en cuenta en la pieza de

medidas cautelares del procedimiento de amparo ha de ser la preservación de la eficacia de un posible pronunciamiento estimatorio, sin prejuzgar cuál haya de ser el sentido de la futura sentencia que le ponga fin, prescindiendo, por lo tanto, de la apariencia de buen derecho pues "[e]n este trámite procesal no puede efectuarse el análisis de la cuestión de fondo, ni cabe cuestionar las bases fácticas que la sustentan, ni [...] anticipar indebidamente lo que debe ser resuelto en la oportuna sentencia" [ATC 16/2019, de 12 de marzo, FJ 3 a), con cita del ATC 128/2018, de 11 de diciembre, FJ 2].

3. La recurrente solicita que se suspenda la ejecución de la pena de doce años de inhabilitación absoluta que le ha sido impuesta en sentencia mientras se tramita el procedimiento de amparo. Alega que es una medida necesaria para que el recurso no pierda su finalidad.

Conforme a la doctrina constitucional interpretativa del art. 56.1 y 2 LOTC expuesta en el anterior fundamento, la suspensión de la ejecución de una resolución judicial firme entraña en sí misma una perturbación de la función jurisdiccional, que comprende la potestad de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE) por lo que la regla general ha de ser la improcedencia de la suspensión, salvo casos excepcionales en los que la ejecución del fallo cause al solicitante de amparo un perjuicio irreparable en los derechos fundamentales invocados en el proceso constitucional, porque provoque que el restablecimiento de esos derechos sea tardío e impida definitivamente que la restauración sea efectiva. El criterio seguido para ponderar la pérdida de eficacia del recurso de amparo en casos como el presente es la propia duración de la pena, estableciéndose como directriz inicial que procede acceder a la suspensión cuando tiene una duración no superior a cinco años y rechazarla en el caso de que supere tal medida, criterio que se aplica a las penas de prisión, pero que también se usa en las penas privativas de derechos por consideraciones semejantes, si estas penas tienen una duración muy superior al tiempo normal de tramitación de un recurso de amparo.

La recurrente cumple una pena de inhabilitación absoluta de doce años de duración que se extinguirá por completo el día 10 de octubre de 2031, conforme a la liquidación de condena ratificada en el auto de 1 de julio de 2024 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Es un periodo de tiempo largo, que excede con creces el límite temporal de cinco años, incluso si se detrae de la pena originalmente impuesta la parte que ya ha sido extinguida, tiempo que excede manifiestamente de la duración previsible de este procedimiento constitucional. No es posible, por ello, considerar que la continuación del cumplimiento de la pena durante su tramitación ponga en peligro la eficacia del recurso en el caso de que la sentencia que se dicte en su momento estime la pretensión principal.

La recurrente alude asimismo al perjuicio que se deriva de uno de los efectos de la pena, el relativo a la prohibición de contratar con las administraciones públicas. Observamos, sin embargo, que ni en el otrosí de la demanda de amparo, ni en el escrito de alegaciones que la demandante ha remitido a la pieza separada, se determinan o concretan esos perjuicios, lo que significa que no ha cumplido la carga procesal de aportar a este tribunal los elementos de juicio que permitan dilucidar si, en su situación actual, se trata de perjuicios reales o hipotéticos, ni su

supuesta irreparabilidad, teniendo en cuenta además que la pérdida de la finalidad del amparo tampoco puede equipararse a la mayor o menor dificultad, molestia o incomodidad que sean inherentes al cumplimiento del contenido material de la pena impuesta en sentencia firme.

Son asimismo elementos que disuaden de la aplicación de la medida cautelar solicitada el hecho de que se trate de una pena impuesta como principal y no accesoria, que la pena responda a la realización de un ilícito penal cometido cuando la demandante era autoridad pública en el desempeño de sus funciones oficiales, y que de su suspensión pueda seguirse su reincorporación al ejercicio de la función pública, pues conforme a doctrina constante de este tribunal estos factores son susceptibles de socavar gravemente la confianza de los ciudadanos en los cargos públicos y dañar los intereses generales.

El abogado del Estado aduce que la Ley de amnistía constituye un hecho sobrevenido que podría inclinar la balanza en sentido favorable a la adopción de la medida cautelar, toda vez que la ley exime de responsabilidad criminal a quien cometió el delito de malversación en su marco de aplicación para alcanzar un fin de interés público cuya justificación objetiva ha sido refrendada por este tribunal en la STC 137/2025, de 26 de junio. No es posible, sin embargo, asumir este alegato, pues supondría introducir en la fase inicial del proceso constitucional de amparo un elemento de juicio incompatible con su naturaleza y función. Recordemos que la pieza separada de medidas cautelares tiene como único fin preservar la eficacia de un posible pronunciamiento estimatorio de la demanda de amparo y que constituye un trámite procesal en el que no es posible entrar a analizar la cuestión de fondo ni anticipar indebidamente lo que debe ser resuelto en sentencia. El interés público perseguido por la Ley de amnistía -el restablecimiento de la convivencia política y social- no puede ser valorado sin efectuar un juicio previo de aplicabilidad de la ley al caso, pues dicho interés actúa únicamente en relación con las conductas realizadas en el marco objetivo y temporal determinado en la norma, lo que es inherente a la cuestión de fondo planteada en el recurso de amparo.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la petición de suspensión de las resoluciones impugnadas.

Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.

Votos particulares

1. Voto particular discrepante que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel al auto dictado en el recurso de amparo núm. 8547-2024

Las razones de mi desacuerdo con la desestimación de la suspensión de la pena de inhabilitación absoluta se justifican en el voto que emito con esta fecha en el recurso de amparo núm. 8514-2024, al que me remito.

Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.