SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 16 de julio de 2026 (*)

« Procedimiento prejudicial — Lucha contra el terrorismo — Artículo 83 TFUE, apartado 1 — Directiva (UE) 2017/541 — Artículo 3 — Delitos de terrorismo — Artículo 4 — Delitos relacionados con un grupo terrorista — Artículo 15, apartado 1 — Obligación de establecer sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias — Efecto útil — Principio de seguridad jurídica — Principios de igualdad de trato y de no discriminación — Primacía del Derecho de la Unión — Principio de cooperación leal — Ley nacional de amnistía que establece la extinción de la responsabilidad penal — Actos que no hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos »

En el asunto C-666/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Audiencia Nacional, mediante auto de 5 de septiembre de 2024, recibido en el Tribunal de Justicia el 26 de septiembre de 2024, en el proceso penal seguido contra

EGB,

EGC,

GTA,

SPG,

QCR,

ACB,

JRS,

RJDL,

FJG,

XBLL,

DBA,

CBE,

con intervención de:

Ministerio Fiscal,

Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT),

Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT),

Asociación Dignidad y Justicia,

Asociación Española de la Guardia Civil (AEGC),

Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC),

Partido político VOX,

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. E. Sartori, 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 EGB, por la Sra. E. Pous Calvet, abogada;

– en nombre de EGC y GTA, por el Sr. J. Busquets Plaza, abogado;

– en nombre de QCR, por el Sr. C. Perdiguero Garreta, abogado;

– en nombre de JRS, por el Sr. X. Monge Profitós, abogado;

– en nombre de FJG, por el Sr. A. Morales Hernández-San Juan, procurador, y el Sr. C. Martínez Mirón, abogado;

– en nombre de RJDL, por el Sr. D. Aranda Checa, abogado;

– en nombre de XBLL, por la Sra. M. Vinyets Pagès, abogada;

– en nombre de DBA y CBE, por el Sr. D.-C. Herchhoren Alcolea y la Sra. B. A. Matamoros Alexandrova, abogados;

– en nombre del Ministerio Fiscal, por la Sra. M. Durántez Gil, fiscal;

– en nombre de la Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT), la Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC), la Asociación Española de la Guardia Civil (AEGC), la Asociación Dignidad y Justicia, la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT) y el partido político VOX, por los Sres. J. I. Fuster-Fabra Toapanta y J. M. Fuster-Fabra Torrellas, abogados;

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

– en nombre de la Comisión Europea, por 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, de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (DO 2017, L 88, p. 6; corrección de errores en DO 2018, L 91, p. 30), en segundo lugar, del artículo 4 TUE, apartados 2 y 3, y de los artículos 20 TFUE, apartado 2, y 21 TFUE, apartado 1, en tercer lugar, de los principios de igualdad de trato y de no discriminación consagrados en los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y, en cuarto lugar, de los principios de protección de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de primacía del Derecho de la Unión.

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un proceso penal entablado contra doce personas, EGB, EGC, SPG, QCR, GTA, ACB, JRS, RJDL, FJG, XBLL, DBA y CBE, por hechos constitutivos de delitos de terrorismo en el contexto del movimiento en favor de la independencia de Cataluña.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratado FUE

3 El artículo 83 TFUE, apartado 1, dispone:

«El Parlamento Europeo y el Consejo [de la Unión Europea] podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos

delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

Teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo podrá adoptar una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en el presente apartado. Se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.»

Directiva 2017/541

4 Los considerandos 32, 35 y 39 de la Directiva 2017/541 presentan el siguiente tenor:

«(32) Los Estados miembros deben persistir en sus esfuerzos para prevenir la radicalización que conduce al terrorismo y luchar contra ella, mediante la coordinación y el intercambio de información y experiencias sobre políticas nacionales de prevención y mediante la puesta en práctica o, en su caso, la actualización de políticas nacionales de prevención, habida cuenta de sus propias necesidades, objetivos y capacidades a partir de sus propias experiencias. […]

[…]

(35) La presente Directiva observa los principios establecidos en el artículo 2 [TUE], respeta los derechos y libertades fundamentales y se atiene a los principios consagrados, en particular, en la Carta, incluidos los enunciados en sus títulos II, III, V y VI […]. La presente Directiva debe aplicarse con arreglo a los derechos y principios citados, teniendo en cuenta también el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales[, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, CEDH)], el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otras obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en virtud del Derecho internacional.

[…]

(39) La aplicación de las disposiciones legales penales adoptadas en virtud de la presente Directiva debe ser proporcional a la naturaleza y las circunstancias del delito, tener en cuenta los objetivos legítimos perseguidos y su necesaria existencia en una sociedad democrática, y excluir cualquier forma de arbitrariedad, racismo o discriminación.»

5 A tenor del artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto»:

«La presente Directiva establece normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones en el ámbito de los delitos de terrorismo, los delitos relacionados con un grupo terrorista y los delitos relacionados con actividades terroristas, así como medidas de protección, apoyo y asistencia a las víctimas del terrorismo.»

6 El artículo 3 de dicha Directiva, que se titula «Delitos de terrorismo», tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los siguientes actos intencionados, tipificados como delitos con arreglo al Derecho nacional, que, por su naturaleza o contexto, pueden perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional, se tipifiquen como delitos de terrorismo cuando se cometan con uno de los fines enumerados en el apartado 2:

a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;

b) atentados contra la integridad física de una persona;

c) el secuestro o la toma de rehenes;

d) destrucciones masivas de instalaciones estatales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, sistemas informáticos incluidos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;

e) el apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;

f) la fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de explosivos o armas, incluidas armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares inclusive, así como la investigación y el desarrollo de armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares;

[...]

2. Los fines a que se refiere el apartado 1 son los siguientes:

a) intimidar gravemente a una población;

b) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo;

c) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional.»

7 El artículo 4 de la citada Directiva, que se titula «Delitos relacionados con un grupo terrorista», preceptúa:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se tipifiquen como delito, cuando se cometan intencionadamente, los actos que figuran a continuación:

a) dirección de un grupo terrorista;

b) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluida la consistente en el suministro de información o medios materiales, o en cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que dicha participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista.»

8 A tenor del artículo 13 de la Directiva 2017/541, titulado «Relación con delitos de terrorismo»:

«Para que los delitos enumerados en el artículo 4 o el título III sean punibles no será necesario que se cometa efectivamente un delito de terrorismo, ni tampoco, en lo que respecta a los delitos enumerados en los artículos 5 a 10 y 12, que guarden relación con otro delito específico establecido en la presente Directiva.»

9 El artículo 14 de esta Directiva, titulado «Complicidad, inducción y tentativa», dispone:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se castigue la complicidad en la comisión de cualquiera de los delitos enumerados en los artículos 3 a 8, 11 y 12.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se castigue la inducción a la comisión de cualquiera de los delitos enumerados en los artículos 3 a 12.

3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se castigue la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos enumerados en los artículos 3, 6 y 7, el artículo 9, apartado 1 y apartado 2, letra a), y los artículos 11 y 12, con excepción de la tenencia a tenor del artículo 3, apartado 1, letra f), y del delito a tenor del artículo 3, apartado 1, letra j).»

10 El artículo 15 de dicha Directiva, que se titula «Sanciones a las personas físicas», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos enumerados en los artículos 3 a 12 y 14 sean castigados con sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias, que podrán tener como consecuencia la entrega o la extradición.»

Derecho español

Código Penal

11 La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE n.º 281, de 24 de noviembre de 1995, p. 33987), en su versión resultante de la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional (BOE n.º 45, de 21 de febrero de 2019, p. 16698) (en lo sucesivo, «Código Penal»), dispone en su artículo 346:

«1. Los que provocando explosiones o utilizando cualquier otro medio de similar potencia destructiva, causaren la destrucción de aeropuertos, puertos, estaciones, edificios, locales públicos, depósitos que contengan materiales inflamables o explosivos, vías de comunicación, medios de transporte colectivos, o la inmersión o varamiento de nave, inundación, explosión de una mina o instalación industrial, levantamiento de los carriles de una vía férrea, cambio malicioso de las señales empleadas en el servicio de esta para la seguridad de los medios de transporte, voladura de puente, destrozo de calzada pública, daño a oleoductos, perturbación grave de cualquier clase o medio de comunicación, perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad, hidrocarburos u otro recurso natural fundamental incurrirán en la pena de prisión de diez a veinte años, cuando los estragos comportaran necesariamente un peligro para la vida o integridad de las personas.

2. Cuando no concurriere tal peligro, se castigarán con una pena de cuatro a ocho años de prisión.

3. Si, además del peligro, se hubiere producido lesión para la vida, integridad física o salud de las personas, los hechos se castigarán separadamente con la pena correspondiente al delito cometido.»

12 A tenor del artículo 572 del Código Penal:

«1. Quienes promovieran, constituyeran, organizaran o dirigieran una organización o grupo terrorista serán castigados con las penas de prisión de ocho a quince años e inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena.

2. Quienes participaran activamente en la organización o grupo, o formaran parte de ellos, serán castigados con las penas de prisión de seis a doce años e inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena.»

13 El artículo 573 de este Código tiene el siguiente tenor:

«1. Se considerará delito de terrorismo la comisión de cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, de falsedad documental, contra la Corona, de atentado y tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, previstos en el presente

Código, y el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías, cuando se llevaran a cabo con cualquiera de las siguientes finalidades:

1.ª Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

2.ª Alterar gravemente la paz pública.

3.ª Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional.

4.ª Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella.

[...]

3. Asimismo, tendrán la consideración de delitos de terrorismo el resto de los delitos tipificados en este Capítulo.»

14 El artículo 574 del referido Código preceptúa en su apartado 1:

«El depósito de armas o municiones, la tenencia o depósito de sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios o asfixiantes, o de sus componentes, así como su fabricación, tráfico, transporte o suministro de cualquier forma, y la mera colocación o empleo de tales sustancias o de los medios o artificios adecuados, serán castigados con la pena de prisión de ocho a quince años cuando los hechos se cometan con cualquiera de las finalidades expresadas en el apartado 1 del artículo 573.»

LOA

15 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

Toda amnistía se concibe como una figura jurídica dirigida a excepcionar la aplicación de normas plenamente vigentes, cuando los actos que hayan sido declarados o estén tipificados como delito o determinantes de cualquier otro tipo de responsabilidad se han producido en un contexto concreto.

Esta facultad legislativa se configura en el ordenamiento como un medio adecuado para abordar circunstancias políticas excepcionales que, en el seno de un Estado de Derecho, persigue la consecución de un interés general, como puede ser la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados, en la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social, así como de una integración de las diversas sensibilidades políticas.

Es, por tanto, una institución que articula una decisión política mediante una ley aprobada por el Parlamento como expresión del papel otorgado por la Constitución a las Cortes Generales, que se erigen como el órgano encargado de representar a la soberanía popular en los poderes constituidos y configurar libremente la voluntad general a través del ejercicio de la potestad legislativa por los cauces preestablecidos.

[…]

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.

[...]

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

[...]

El Título I delimita el ámbito objetivo de la amnistía. A estos efectos, primero describe los actos tipificados como delito o determinantes de responsabilidad administrativa o contable ejecutados en el contexto del proceso independentista catalán y vinculados, de una u otra forma, a la consulta del 9 de noviembre de 2014 y al referéndum del 1 de octubre de 2017, declarados ambos inconstitucionales, que quedan exonerados, delimitando el marco temporal en el que deben haberse producido desde el 1 de noviembre de 2011 hasta el 13 de noviembre de 2023.

Después identifica los actos delictivos a los que, en todo caso, no resultará de aplicación esta amnistía, en el entendido de que no todo hecho ni delito puede ni merece ser amnistiado.

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.

Sobre este punto, cabe señalar que la identificación abstracta de determinadas exclusiones es un requisito necesario para que esta norma se incardine plenamente en los estándares internacionales sobre los actos inamnistiables que se han ido configurando a través de la jurisprudencia internacional, especialmente europea, y que responden a los principios básicos del derecho internacional y del derecho europeo en materia de derechos humanos.

Esta Ley de amnistía ha sido diseñada, por tanto, en coherencia con los compromisos europeos e internacionales en materia de derechos humanos, siguiendo directrices de tratados y organismos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el [CEDH]. Se destaca la incorporación de exclusiones específicas para garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales y responder a la jurisprudencia relevante, particularmente en lo que respecta a violaciones graves de derechos humanos, reflejando las posiciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos como Marguš c. Croacia. Por todo ello se excluyen del ámbito de la ley los actos que constituyen graves violaciones de derechos humanos, tomando también en consideración las directrices del Consejo de Europa sobre la impunidad de violaciones graves de derechos humanos. Asimismo, se siguen las recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, distinguiendo entre infracciones graves y otras acciones que, sin cumplir con ciertos requisitos formales, no son necesariamente excluidas de la amnistía.

Este enfoque refleja un compromiso con la protección de los derechos fundamentales, equilibrando la amnistía con el respeto por los derechos humanos y los compromisos internacionales de España.

Un ejemplo de lo anterior es la referencia a los hechos previstos en el artículo 3 de la Directiva [2017/541] o con el artículo 3 del [CEDH], que prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes, que son un límite infranqueable. No obstante, conviene recordar que no todo acto degradante tiene encaje en dicho precepto, pues para ello se precisa que la acción, además de ser ilícita, alcance un nivel mínimo de gravedad. Así, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para que el acto sea considerado degradante con arreglo al artículo 3 del [CEDH], usualmente será preciso que las lesiones corporales ocasionadas o el sufrimiento experimentado por la víctima revistan cierta intensidad o, en todo caso, sean capaces de quebrar la resistencia moral o física de una persona. Se opta por un criterio restrictivo de exclusiones en la aplicación de la presente ley, debido a que determinadas conductas podrían generar confusión con otros delitos, lo que sucedería en algunas acciones comprendidas en el Capítulo VII del Título XXII del Libro II del Código Penal.

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.

[...]»

16 El artículo 1 de la LOA, que se titula «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.

[...]

f) Los actos cometidos con el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable contempladas en los apartados anteriores del presente artículo, así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones.

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.

[...]»

17 El artículo 2 de la LOA, que se titula «Exclusiones», establece:

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

a) Los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad.

b) Los actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 3 del [CEDH], a excepción de aquellos tratos que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad de una forma capaz de quebrar su resistencia moral y física.

c) Los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva [2017/541,] y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del [CEDH] y en el derecho internacional humanitario.

[...]»

18 A tenor del artículo 9 de la LOA, que se titula «Competencia para la aplicación de la amnistía»:

«1. La amnistía de actos tipificados como delitos será aplicada por los órganos judiciales determinados en el artículo 11 de esta ley, de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal y, en todo caso, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes.

2. La amnistía de las conductas que constituyan infracciones de naturaleza administrativa o que sean determinantes de responsabilidad contable corresponderá aplicarla a los órganos competentes para el inicio, tramitación o resolución de los procedimientos que se sigan por tales conductas, según el estado en que se encuentren, previa audiencia del interesado.

3. Solo podrá entenderse amnistiado un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable concreto cuando así haya sido declarado por resolución firme dictada por el órgano competente para ello con arreglo a los preceptos de esta ley.»

19 El artículo 10 de la LOA, titulado «Tramitación preferente y urgente», preceptúa:

«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.»

20 El artículo 11 de la LOA, titulado «Procedimiento en el ámbito penal», dispone en su apartado 1:

«La amnistía se aplicará por los órganos judiciales en cualquier fase del proceso penal.

[...]»

Proceso principal y cuestiones prejudiciales

21 El 23 de noviembre de 2023, el Ministerio Fiscal presentó ante el Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional un escrito de conclusiones provisionales en el que ejercitaba contra doce personas (EGB, EGC, SPG, QCR, GTA, ACB, JRS, RJDL, FJG, XBLL, DBA y CBE) la acción penal por una serie de hechos constitutivos de delitos de pertenencia a organización terrorista, de tenencia, depósito y fabricación de sustancias o aparatos explosivos e inflamables o de sus componentes, de carácter terrorista, y, en grado de tentativa, de estragos de carácter terrorista.

22 La Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT), la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT), la Asociación Dignidad y Justicia, la Asociación Española

de la Guardia Civil (AEGC) y la Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC), asociaciones españolas, así como el partido político español VOX, se personaron en el proceso como acusación popular y presentaron escrito de acusación.

23 Concluida la fase de instrucción, se elevaron los autos a la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que es el órgano jurisdiccional remitente.

24 Este órgano jurisdiccional expone que el escrito de conclusiones del Ministerio Fiscal y el escrito de acusación relatan, entre otros hechos, compras de precursores de explosivos, la posesión de manuales de fabricación de aparatos explosivos e inflamables y la presencia en reuniones comunes y en un laboratorio clandestino donde se fabricó un artefacto incendiario, así como diversos intercambios entre los acusados a través de una aplicación de mensajería electrónica. Los hechos de que se trata, presuntamente cometidos entre octubre de 2017 y noviembre de 2019, encajan en los artículos 346 y 571 a 574 del Código Penal y en los artículos 3, 4 y 13 a 15 de la Directiva 2017/541.

25 Dicho órgano jurisdiccional subraya, no obstante, que ni el escrito de conclusiones ni el escrito de acusación indican que esos hechos causaran de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en el sentido del artículo 2, letra c), de la LOA.

26 Tras la entrada en vigor de la LOA el 11 de junio de 2024, los acusados formularon una petición de amnistía, sobre la que el órgano jurisdiccional remitente tiene ahora que pronunciarse. No obstante, este alberga dudas acerca de si la aplicación de la amnistía contraviene el Derecho de la Unión por las siguientes razones.

27 En primer término, los hechos de que se trata son subsumibles en el concepto de «participación en las actividades de un grupo terrorista», en el sentido de la Directiva 2017/541, que, conforme a esta Directiva, debe castigarse con sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias. Sin embargo, la aplicación de la LOA conlleva la imposibilidad de someter a enjuiciamiento estos hechos, así como la extinción de la responsabilidad penal de los acusados.

28 En segundo término, el artículo 13 de dicha Directiva determina la responsabilidad penal de quienes participen en la organización, al margen de que no se haya cometido efectivamente otro delito de terrorismo. Sin embargo, la LOA, que parece excluir, con carácter general, su aplicación a los delitos de terrorismo previstos en la referida Directiva, exige, para la punibilidad del acto, un requisito adicional no previsto en esta, a saber, haber causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos.

29 En tercer término, el artículo 2, letra c), de la LOA se fundamenta en la premisa de que algunos actos de terrorismo violan gravemente los derechos humanos y no pueden amnistiarse, mientras que otros actos de terrorismo no provocan tales violaciones y pueden amnistiarse. Sin embargo, tal distinción no figura en la Directiva 2017/541.

30 En cuarto término, esta disposición, que tiene una redacción imprecisa, no señala de manera clara y sin que haya lugar a dudas cuál es el límite en el que ha de establecerse

la gravedad de la violación para que pueda considerarse como susceptible de ser amnistiada o no susceptible de serlo, lo que conculca el principio de seguridad jurídica.

31 En quinto término, la Directiva 2017/541 exige que los delitos objeto del proceso principal se castiguen con sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias. Sin embargo, la aplicación de la LOA tiene como efecto la exención de responsabilidad penal de los acusados de tales delitos.

32 En sexto término, la Unión ha ejercido sus competencias al adoptar la Directiva 2017/541, cuyas disposiciones deben ser respetadas por el legislador nacional, so pena de violar el principio de primacía del Derecho de la Unión.

33 En séptimo término, en tanto en cuanto el ámbito de aplicación de la LOA está limitado a determinados actos cometidos entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023 en el contexto del movimiento en favor de la independencia de Cataluña, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si pudiera suponer un trato discriminatorio, contrario al Derecho de la Unión, de quienes, en ese mismo marco temporal, llevaron a cabo actos análogos en otro contexto, sin que exista justificación para el trato discriminatorio por razones de interés general.

34 En octavo término, para concluir, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario preguntar al Tribunal de Justicia si la amnistía prevista en la LOA es compatible con el derecho a la libertad de circulación y de residencia en el territorio de la Unión y con la función esencial de los Estados miembros de garantizar su integridad territorial.

35 En estas circunstancias, la Audiencia Nacional decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse la Directiva [2017/541] en el sentido de entender que se opone a una ley nacional como la [LOA,] que impide enjuiciar, y en su caso sancionar penalmente, a quienes participen activamente en las actividades de un grupo terrorista, extinguiendo su responsabilidad penal?

2) ¿Debe interpretarse la Directiva [2017/541], concretamente el art. 13, en el sentido de entender que se opone a una ley nacional como la [LOA,] que impide enjuiciar, y en su caso sancionar penalmente, a quienes participen activamente en las actividades de un grupo terrorista, extinguiendo su responsabilidad penal, al exigir para la punibilidad, además de la participación en el grupo terrorista, un requisito adicional consistente en que hayan causado efectivamente y de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos?

3) ¿Debe interpretarse la Directiva [2017/541] en el sentido de entender que se opone a una ley nacional como la [LOA,] que diferencie, dentro de los delitos de terrorismo y delitos relacionados con un grupo terrorista de la citada Directiva, que se hayan o no causado efectivamente y de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, de modo que esta distinción posibilite que algunos de estos delitos de

terrorismo o relacionados con grupos terroristas queden exentos de responsabilidad penal?

4) ¿Debe interpretarse que el principio de seguridad jurídica del Derecho de la UE, consagrado en la jurisprudencia del TJUE, se opone a una legislación nacional, como la [LOA], que condiciona la exención de responsabilidad penal a través de la amnistía a quien viene acusado de conductas incardinables en la Directiva [2017/541] a no haber causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del [CEDH] y en el derecho internacional humanitario, sin precisar qué actos constituyen estas violaciones ni el umbral de gravedad que debe superarse para hacer inoperativa la amnistía? Alternativamente, el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica del Derecho de la [Unión,] ¿son incompatibles con una regulación, como la contenida en el artículo 1 de la [LOA], que establece contornos imprecisos, tanto objetivos, como subjetivos, para determinar la exigencia o no exigencia de responsabilidad criminal?

5) ¿Debe interpretarse la Directiva [2017/541] en el sentido de entender que se opone a una ley nacional, como la [LOA], que impide enjuiciar y, en su caso, sancionar penalmente a quienes fabriquen, tengan, adquieran, transporten, suministren o utilicen explosivos con fines terroristas, extinguiendo su responsabilidad penal?

6) ¿Debe interpretarse la Directiva [2017/541] en el sentido de entender que se opone a una ley nacional, como la [LOA,] que impide enjuiciar y, en su caso, sancionar penalmente —extinguiendo su responsabilidad penal— a quienes, con fines terroristas, comiencen la ejecución de acciones violentas mediante la fijación de objetivos que destruir masivamente por ser representativos de ser contrarios a la ideología del grupo terrorista, la realización de vigilancias o la documentación fotográfica de los lugares públicos que destruir —singularmente sedes del Ministerio Fiscal, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de instituciones autonómicas, o vehículos policiales— todo ello en aras a garantizar la adecuada ejecución del plan violento planificado por el grupo terrorista con la finalidad de llevar a cabo exitosamente dicha destrucción?

7) ¿Debe interpretarse que el principio de primacía del Derecho de la UE consagrado en la jurisprudencia del TJUE y el principio de cooperación leal del art. 4.3 TUE se oponen a una legislación nacional, como la [LOA], que exime de responsabilidad penal a través de la amnistía a quien viene acusado de conductas incardinables en la Directiva [2017/541]?

8) ¿Debe interpretarse que el art. 20 y el art. 21 de la [Carta] se oponen a una legislación nacional, como la [LOA], que exime de responsabilidad penal a través de la amnistía a quien viene acusado de conductas delictivas en España, e incardinables en la Directiva [2017/541], por razón de la finalidad ideológica que se persigue con dichos actos delictivos?

9) ¿Debe interpretarse el art. 4.2 del TUE y los artículos 20.2 a y 21.1 del TFUE como opuestos a una legislación nacional, como la [LOA], que, a través de la amnistía, exime de responsabilidad penal a los acusados de terrorismo por haberse cometido los actos con el propósito de segregar una parte del territorio nacional de dicho Estado miembro?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

36 Tras la lectura de las conclusiones del Abogado General el 13 de noviembre de 2025, el partido político y las asociaciones que se han mencionado en el apartado 22 de la presente sentencia solicitaron, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de noviembre de 2025, que se reabriera la fase oral del procedimiento.

37 En apoyo de su solicitud, exponen que las conclusiones del Abogado General examinan un aspecto, debatido en la vista, sobre el que el órgano jurisdiccional remitente no ha preguntado al Tribunal de Justicia y que no corresponde a este último apreciar, a saber, las razones que llevaron al legislador español a aprobar la LOA.

38 A tenor del artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado ante él, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución.

39 No es este el caso en el presente asunto.

40 En efecto, las conclusiones del Abogado General en este asunto no constituyen un hecho nuevo a los efectos del referido artículo 83 (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2026, VIRUS y otros, C-131/24, EU:C:2026:109, apartado 33).

41 Asimismo, es preciso recordar, por un lado, que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que los interesados mencionados en el artículo 23 de ese Estatuto formulen observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General (sentencia de 26 de febrero de 2026, VIRUS y otros, C-131/24, EU:C:2026:109, apartado 34 y jurisprudencia citada).

42 Por otro lado, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, el Abogado General presenta públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. Así pues, no se trata de una opinión destinada a los jueces o a las partes que emane de una autoridad ajena al Tribunal de Justicia, sino de la opinión individual, motivada y expresada públicamente, de un miembro de la propia institución. Por lo tanto, las conclusiones del Abogado General no pueden ser debatidas por las partes. Por otra parte, el Tribunal de Justicia no está

vinculado ni por esas conclusiones ni por la motivación que el Abogado General desarrolla para llegar a ellas. Por consiguiente, el hecho de que una parte interesada no esté de acuerdo con las conclusiones del Abogado General no constituye en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral, sin importar cuáles sean las cuestiones que este examine en sus conclusiones (sentencia de 26 de febrero de 2026, VIRUS y otros, C-131/24, EU:C:2026:109, apartado 35 y jurisprudencia citada).

43 Además, habida cuenta de toda la información de que dispone, el Tribunal de Justicia se considera suficientemente informado para pronunciarse sobre la presente petición de decisión prejudicial.

44 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, estima que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

45 EGC, GTA y el Ministerio Fiscal alegan que las cuestiones prejudiciales son inadmisibles porque carecen de pertinencia para resolver el proceso principal. En su opinión, como el artículo 2, letra c), de la LOA excluye de su ámbito de aplicación los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo según la Directiva 2017/541 y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, estas cuestiones son hipotéticas.

46 Por su parte, el Gobierno español sostiene que la cuarta cuestión prejudicial es hipotética, al no haber, en el caso de autos, comisión intencionada de graves violaciones de derechos humanos.

47 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 refieren 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).

48 En el presente caso, del auto de remisión resulta que, mediante sus ocho primeras cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si las condiciones en que la LOA excluye de su ámbito de aplicación los delitos regulados en la Directiva 2017/541 y determina los requisitos para la aplicación de la amnistía se ajustan a esta Directiva y a otras normas y principios del Derecho de la Unión. Las dudas que el órgano jurisdiccional remitente tiene a este respecto derivan de que, siendo así que los delitos de que se trata en el proceso principal están comprendidos en principio en la amnistía aprobada por la LOA, son subsumibles, a su juicio, en el concepto de «participación en grupo terrorista», en el sentido de esta Directiva. De lo anterior se sigue que es necesario responder a estas cuestiones prejudiciales para que el órgano jurisdiccional remitente pueda resolver el proceso principal.

49 En cambio, mediante su novena cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 4 TUE, apartado 2, y los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra a), y 21 TFUE, apartado 1.

50 Pregunta, en esencia, si estas disposiciones se oponen a una normativa nacional como la LOA, en tanto en cuanto exime de toda responsabilidad penal a acusados de actos cometidos con el propósito de segregar una parte del territorio nacional del Estado miembro de que se trata. A este respecto, según el órgano jurisdiccional remitente, la LOA genera el riesgo de que tales actos se repitan o generalicen, lo que dañaría la integridad territorial de los Estados miembros y las libertades de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión.

51 Como se desprende de los propios términos del artículo 267 TFUE, la decisión prejudicial solicitada debe ser «necesaria» para que el órgano jurisdiccional remitente pueda «emitir su fallo» en el asunto de que conoce. En el procedimiento prejudicial debe existir un vínculo de conexión entre el litigio 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 [véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartados 45 y 48, y de 18 de diciembre de 2025, Tenergie (Solicitud de condonación de derechos de importación), C-259/24, EU:C:2025:1013, apartado 28 y jurisprudencia citada].

52 En el caso de autos, resulta evidente que la cuestión de si, de manera general, una medida de amnistía puede dañar la integridad territorial de un Estado miembro o el derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión, que se contemplan, por un lado, en el artículo 4 TUE, apartado 2, y, por otro, en los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra a), y 21 TFUE, apartado 1, no guarda relación con el objeto del proceso principal.

53 En efecto, este proceso es un proceso penal incoado contra determinadas personas a las que se acusa de una serie de hechos que pueden estar comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOA, de manera que la interpretación solicitada no responde a una necesidad objetiva para la resolución que el órgano jurisdiccional remitente tiene que adoptar.

54 De lo anterior se sigue que las ocho primeras cuestiones prejudiciales son admisibles, mientras que la novena cuestión prejudicial debe declararse inadmisible.

Sobre el fondo

55 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera a octava, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2017/541, a la luz de los principios de primacía y de cooperación leal, de seguridad jurídica y de igualdad de trato y de no discriminación, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una ley nacional de amnistía que establece la extinción de la responsabilidad penal de cualquier persona que haya cometido, en un período delimitado y en el contexto de un proceso de independencia de una parte del territorio nacional de un Estado miembro, actos comprendidos en esta Directiva que no hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, cuya naturaleza exacta y umbral de gravedad no se especifican en dicha ley.

56 Ha de señalarse, para empezar, que la LOA, objeto de las dudas del órgano jurisdiccional remitente, dispone en su artículo 2, letra c), que quedan excluidos de la aplicación de la amnistía los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo según la Directiva 2017/541 y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del CEDH y en el Derecho internacional humanitario.

57 Por lo tanto, la exclusión del ámbito de aplicación de la amnistía que se establece en el artículo 2, letra c), de la LOA está sujeta a dos requisitos acumulativos. Los actos excluidos de la amnistía deben, por una parte, en consideración a su finalidad, poder ser calificados como terrorismo en el sentido de esta Directiva y, por otra parte, haber causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos. Las dudas del órgano jurisdiccional remitente han de responderse atendiendo especialmente a estos requisitos.

58 A este respecto, ha de recordarse 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 una 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2024, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22, EU:C:2024:371, apartado 44 y jurisprudencia citada).

59 En el caso de autos, del artículo 1 de la Directiva 2017/541 resulta que, de conformidad con el artículo 83 TFUE, apartado 1, esta establece normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones en el ámbito de los delitos de terrorismo, los delitos relacionados con un grupo terrorista y los delitos relacionados con actividades terroristas, así como medidas de protección, apoyo y asistencia a las víctimas del terrorismo.

60 Asimismo, los artículos 3, 4, 13, 14 y 15 de esta Directiva obligan a los Estados miembros, en primer término, a tipificar como delitos de terrorismo una serie de actos cometidos con finalidad terrorista, en segundo término, a castigar delitos relacionados con un grupo terrorista o con actividades terroristas, así como la complicidad, inducción y tentativa de comisión de estos, y, en tercer término, a establecer sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias, que deben ser superiores a las imponibles por el Derecho nacional para tales delitos cuando no concurra la intención terrorista.

61 A tenor del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, una directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Si bien esta disposición da libertad a los Estados miembros para elegir los procedimientos y los medios que garanticen la aplicación de la directiva, ello no obsta a que los Estados miembros destinatarios estén obligados a adoptar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para dar plena eficacia a la directiva, conforme al objetivo por ella perseguido [sentencia de 26 de febrero de 2026, Comisión/Bélgica (Directiva 2016/1164 — Doble imposición), C-524/23, EU:C:2026:111, apartado 64 y jurisprudencia citada].

62 Consta que, conforme a la obligación mencionada en el apartado anterior de la presente sentencia, la Directiva 2017/541 se transpuso debidamente al Derecho español antes de la expiración del plazo de transposición de esta Directiva. El órgano jurisdiccional remitente señala, no obstante, que renunciar mediante amnistía a la aplicación de las sanciones establecidas en la ley por la que se transpuso puede violar las disposiciones de dicha Directiva.

63 A este respecto, ha de indicarse que la Directiva 2017/541 no contiene ninguna disposición específica sobre los mecanismos nacionales de extinción de la responsabilidad penal, como la amnistía, y que, en consecuencia, no determina expresamente los límites de tales mecanismos.

64 Ahora bien, la aplicación de una amnistía como la establecida en la LOA tiene como efecto que ciertos actos susceptibles de calificarse como terrorismo que están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha ley, en el caso de autos ciertos actos perpetrados entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023 en el contexto específico del movimiento en favor de la independencia de Cataluña, ya no puedan enjuiciarse en España.

65 En la medida en que una ley de amnistía como la LOA supone una limitación, en particular, de la aplicación de las sanciones establecidas con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2017/541, ha de considerarse que dicha ley de amnistía afecta directamente a la aplicación de esta Directiva.

66 No obstante, como ha indicado esencialmente el Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, la aprobación de una ley de amnistía se incluye en principio en la prerrogativa de que dispone cada Estado miembro, en especial en aras de un objetivo de reconciliación nacional o en la búsqueda de un compromiso político, de no enjuiciar ciertos hechos determinados, incluso constitutivos de delitos graves, pudiendo concebirse la amnistía concedida de esta manera como un instrumento adecuado para apaciguar un conflicto político o social mayor.

67 Habida cuenta de esta especificidad de las leyes de amnistía, la falta de cualquier referencia a este mecanismo particular de extinción de la responsabilidad penal en la Directiva 2017/541 debe entenderse en el sentido de que las normas mínimas que esta establece, conforme a su artículo 1, en cuanto a la definición de las infracciones penales y las sanciones en el ámbito de los delitos de terrorismo, los delitos relacionados con un grupo terrorista y los delitos relacionados con actividades terroristas, no tienen por efecto excluir, como tal, el uso de la amnistía por los Estados miembros en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

68 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 que la LOA es en principio constitucional, tras señalar, 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.

69 Dicho esto, en la medida en que una ley de amnistía como la LOA supone, como resulta del apartado 65 de la presente sentencia, una limitación de la aplicación de las sanciones establecidas con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2017/541, ha de comprobarse, en primer lugar, que esa ley no comprometa el efecto útil de dicha Directiva.

70 Así ocurriría si la referida ley de amnistía tuviera por efecto poner en entredicho la aplicación efectiva de esta Directiva en el Estado miembro de que se trata.

71 Pues bien, en consonancia con el objetivo específico a que se ha hecho referencia en el apartado 68 de la presente sentencia, dicha ley se limita a disponer, *a posteriori*, que no se enjuicien determinados delitos cometidos exclusivamente en el contexto particular del movimiento en favor de la independencia de Cataluña.

72 A este respecto, en virtud de su artículo 2, letra c), la LOA excluye cualquier amnistía de los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del CEDH y en el Derecho internacional humanitario.

73 Así pues, en vista de los requisitos acumulativos establecidos en el artículo 2, letra c), de la LOA, esta ley permite que se enjuicien y castiguen los actos de terrorismo que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, aun cuando tales actos se hayan cometido en el contexto del movimiento en favor de la independencia de Cataluña.

74 Por otra parte, del preámbulo y de los artículos 9 a 11 de la LOA resulta que corresponde, con observancia de la autonomía judicial, a los órganos jurisdiccionales competentes identificar los actos concretos que, con arreglo al artículo 2, letra c), de esta ley, quedan excluidos de la amnistía.

75 En estas circunstancias, la extinción de la responsabilidad establecida en una ley de amnistía como la LOA, aprobada para reducir tensiones institucionales y políticas y facilitar un escenario de reconciliación y cuyo objeto específico se define en consonancia con tales objetivos, no compromete el efecto útil de la Directiva 2017/541.

76 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la compatibilidad de tal ley de amnistía con los demás principios a los que alude el órgano jurisdiccional remitente, y, en primer término, al cumplimiento de las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica en la definición, recogida en los artículos 1 y 2, letra c), de la LOA, de los delitos de terrorismo que pueden ser objeto de una amnistía, ha de recordarse que el principio de seguridad jurídica exige, por una parte, que las normas jurídicas sean claras y precisas y, por otra, que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables. Así, la normativa en cuestión debe permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de julio de 2024, Belgian Association of Tax Lawyers y otros, C-623/22, EU:C:2024:639, apartado 36 y jurisprudencia citada, y de 22 de enero de 2026, AK Dlhopolec y otros, C-590/24, EU:C:2026:41, apartado 73).

77 Según su preámbulo, la LOA «busca proporcionar seguridad jurídica, el respeto por el principio de legalidad y un marco legal para la protección imparcial de los derechos fundamentales». Con esta perspectiva, «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».

78 A este respecto, ha de señalarse que la LOA se basa, como recalca su preámbulo, en «una distinción clara entre el poder legislativo y el judicial en la implementación de la amnistía» que no supone la inaplicabilidad de las disposiciones del Código Penal o la extinción *ex lege* de la responsabilidad penal, sino un impedimento para el enjuiciamiento que debe ser constatado por los órganos judiciales en cualquier fase del proceso penal respecto de los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación de la amnistía definido en el artículo 1 de esta ley.

79 Así pues, la LOA determina de manera objetiva y abstracta, conforme a los propios términos usados en su preámbulo, el ámbito de aplicación de la amnistía. Esta afirmación es válida tanto en lo referente a los actos susceptibles de ser amnistiados si concurren los requisitos materiales y temporales establecidos en el artículo 1 de la LOA como en lo atinente a las exclusiones de la amnistía, recogidas en su artículo 2. Corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales competentes interpretar y aplicar las disposiciones que regulan el ámbito de aplicación de la LOA, establecidas en su artículo 1, así como las exclusiones de dicho ámbito de aplicación, entre las que figura, en particular, su artículo 2, letra c).

80 En este contexto, ha de recordarse que una técnica legislativa que consiste en recurrir a formulaciones abstractas o a categorías generales, en vez de a listas exhaustivas, no pone en entredicho el principio de seguridad jurídica, siempre y cuando la interpretación de aquellas sea razonablemente previsible (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 165 y 167, y de 22 de enero de 2026, AK Dlhopolec y otros, C-590/24, EU:C:2026:41, apartados 75 y 76).

81 Por lo que respecta al artículo 1 de la LOA, este describe los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable cometidos en el contexto del movimiento en favor de la independencia de Cataluña y especifica el período en el que, para poder beneficiarse de la amnistía, deben haberse cometido, a saber, del 1 de noviembre de 2011 al 13 de noviembre de 2023. Esta determinación objetiva del ámbito de aplicación de la LOA en su artículo 1 no parece comportar elementos que puedan suscitar dificultades ni en cuanto a su interpretación por los órganos jurisdiccionales competentes ni en cuanto a su previsibilidad para los justiciables.

82 Por lo que se refiere al artículo 2, letra c), de la LOA, como se ha precisado en el apartado 73 de la presente sentencia, quedan excluidos de la amnistía establecida en esta ley los actos que, por una parte, en consideración a su finalidad, puedan ser calificados como terrorismo según la Directiva 2017/541 y, por otra parte, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del CEDH y en el Derecho internacional humanitario. Este requisito de exclusión remite a conceptos jurídicos del Derecho penal, como la intención, la causalidad y la gravedad de una violación de derechos humanos, que, para los órganos jurisdiccionales competentes, no pueden plantear dificultades de aplicación a fin, en su caso, de excluir un acto del beneficio de la amnistía.

83 En estas circunstancias, procede concluir que la definición abstracta de los actos comprendidos en la exclusión de la amnistía establecida en el artículo 2, letra c), de la LOA, y en particular la circunstancia de que esta ley no precise con detalle la naturaleza exacta del conjunto de estos actos ni fije un umbral de gravedad para ellos, no quebranta las exigencias del principio de seguridad jurídica cuando los órganos jurisdiccionales competentes estén en condiciones de determinar, a la luz de la Directiva 2017/541, los delitos de terrorismo excluidos de la amnistía.

84 Por lo que atañe, en segundo término, al respeto de los principios de igualdad de trato y de no discriminación consagrados en los artículos 20 y 21 de la Carta, del apartado 65 de la presente sentencia resulta que una limitación de la aplicación de las sanciones establecidas, con arreglo a la Directiva 2017/541, afecta directamente a la aplicación de esta. Existe por tanto un vínculo de conexión entre la LOA y esta Directiva de un grado superior a la proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra, de manera que se trata de una situación comprendida en el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2024, protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, apartado 42 y jurisprudencia citada).

85 A este respecto, ha de recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de igualdad de trato, del que el principio de no discriminación constituye una expresión particular, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado. La exigencia relativa a la comparabilidad de las situaciones, para determinar la existencia de una violación del principio de igualdad de trato, debe apreciarse a la luz del conjunto de elementos que las caracterizan y, en particular, a la luz del objeto y de la finalidad perseguida por el acto que establece la distinción en cuestión, entendiéndose que deben tenerse en cuenta, a tal efecto, los principios y objetivos del ámbito al que pertenece dicho acto [sentencia de 26 de febrero de 2026, Comisión/Hungría (Derecho a prestar servicios de medios de comunicación en una radiofrecuencia), C-92/23, EU:C:2026:108, apartado 192 y jurisprudencia citada].

86 No obstante, en el marco de una ley de amnistía como la LOA, que tiene como finalidad expresa favorecer la reconciliación política en el exclusivo contexto de un movimiento político particular, no puede considerarse que los delitos cometidos en este contexto y los delitos cometidos en otros contextos se correspondan con situaciones comparables.

87 Por lo que respecta, en tercer término, a los principios de primacía y de cooperación leal, de las consideraciones que anteceden resulta que la aprobación de una ley de amnistía, como la LOA, no menoscaba el efecto útil de la Directiva 2017/541, leída a la luz de los principios de seguridad jurídica y de igualdad de trato y de no discriminación. De lo anterior se sigue que tal aprobación no puede violar ni el principio de primacía, en virtud del cual todos los órganos e instituciones de los Estados miembros deben dar plena eficacia a las distintas normas de la Unión (sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 54 y jurisprudencia citada), ni el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, que obliga a los Estados miembros, en particular, a abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión [sentencia de 29 de abril de 2025, Comisión/Malta (Ciudadanía para inversores), C-181/23, EU:C:2025:283, apartado 94 y jurisprudencia citada].

88 Habida cuenta de todas las consideraciones que anteceden, ha de responderse a las cuestiones prejudiciales primera a octava que la Directiva 2017/541, a la luz de los

principios de primacía y de cooperación leal, de seguridad jurídica y de igualdad de trato y de no discriminación, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una ley nacional de amnistía que, para reducir tensiones institucionales y políticas y facilitar un escenario de reconciliación, establece la extinción de la responsabilidad penal de cualquier persona que haya cometido, en un período delimitado y en el contexto de un proceso de independencia de una parte del territorio nacional de un Estado miembro, actos comprendidos en esta Directiva que no hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, cuya naturaleza exacta y umbral de gravedad no se especifican en dicha ley, cuando los órganos jurisdiccionales competentes estén en condiciones de determinar los delitos de terrorismo excluidos de la amnistía.

Costas

89 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del proceso 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 proceso 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:

La Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, a la luz de los principios de primacía y de cooperación leal, de seguridad jurídica y de igualdad de trato y de no discriminación,

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una ley nacional de amnistía que, para reducir tensiones institucionales y políticas y facilitar un escenario de reconciliación, establece la extinción de la responsabilidad penal de cualquier persona que haya cometido, en un período delimitado y en el contexto de un proceso de independencia de una parte del territorio nacional de un Estado miembro, actos comprendidos en esta Directiva que no hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, cuya naturaleza exacta y umbral de gravedad no se especifican en dicha ley, cuando los órganos jurisdiccionales competentes estén en condiciones de determinar los delitos de terrorismo excluidos de la amnistía.

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.