

COMISIÓN EUROPEA



Bruselas, 9 de diciembre de 2024

**AL TRIBUNAL DE JUSTICIA**

**OBSERVACIONES ESCRITAS**

presentadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por la

**Comisión Europea**

representada por [REDACTED], consejera jurídica, y [REDACTED], miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de agentes, quienes designan como domicilio el del Servicio Jurídico, Greffe Contentieux, BERL 1/093, 1049 Bruselas, y aceptan que las notificaciones les sean enviadas por e-Curia,

**en el asunto C-523/24**

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, por el Tribunal de Cuentas de España, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Sociedad Civil Catalana y Ministerio Fiscal**

y

**RAS y otros**

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 2, 4(3) y 19(1) TUE, artículo 325 TFUE, artículos 20, 21 y 47 de la Carta DFUE, artículo 23 del Estatuto del TJUE, así como del Reglamento n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

## ÍNDICE

1. EL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL .....	3
2. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES .....	3
3. ADMISIBILIDAD DE LA REMISIÓN PREJUDICIAL .....	6
4. SOBRE LAS CUESTIONES PREJUDICIALES .....	11
4.1. Sobre la primera cuestión prejudicial .....	11
4.2. Sobre la segunda cuestión prejudicial .....	18
4.3. Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y séptima .....	22
4.4. Sobre las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.....	25
4.5. Sobre las cuestiones prejudiciales sexta y octava.....	30
5. CONCLUSIÓN .....	35

La Comisión Europea (en lo sucesivo, la ‘Comisión’) tiene el honor de presentar al Tribunal de Justicia (en adelante, el ‘Tribunal’) las siguientes observaciones.

## 1. EL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL

1. Se deriva del auto de remisión prejudicial que, en febrero y abril de 2022, Sociedad Civil Catalana (‘SCC’) y el Ministerio Fiscal presentaron sendas demandas ante el Tribunal de Cuentas español (el ‘TCU’) solicitando que se declare la existencia de un daño en el patrimonio público de la Generalitat de Catalunya y la responsabilidad contable de treinta y cinco personas físicas (los ‘demandados’) por los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la realización de dos tipos de gastos: los destinados a la realización del referéndum ilegal sobre la independencia de Cataluña, celebrado el 1 de octubre de 2017; y los destinados a promover fuera de España la independencia de Cataluña durante los ejercicios 2011 a 2017 (la denominada ‘acción exterior’).
2. Tras declararse las actuaciones concluidas para sentencia, el 11 de junio de 2024 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (la ‘LOA’). Según su artículo 3, la amnistía declarada en virtud de la LOA produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable.
3. Es en este marco en el que el TCU ha planteado ocho cuestiones prejudiciales.

## 2. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES

4. **Primera.** Si deben interpretarse el Reglamento n.º 2988/95, de 18 de diciembre, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y el artículo 325 del TFUE («principio de la lucha eficaz y disuasoria contra el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión Europea»), así como el artículo 4.3 del TUE (principio de cooperación leal), en el sentido de que no son compatibles con la extinción de responsabilidad contable establecida en los siguientes preceptos de la LOA: artículo 1, apartado 1, letras a), b) y c), y apartados 2, 3 y 4 del mismo precepto legal; y artículo 2, letra e); teniendo en cuenta que las presuntas responsabilidades contables reclamadas en el presente procedimiento de reintegro por alcance n.º B-180/21 implican una «afectación a los intereses financieros de la UE»: tanto en (i) el caso de que el TJUE realizase una «interpretación restrictiva» del concepto de «protección de los intereses

financieros de la UE» (que solo comprendería aquellas actividades de gestión ilegal realizadas con fondos públicos de la Unión), como en (ii) el caso de que efectuase una «interpretación amplia» de dicho concepto (que también comprendería aquellas actividades de gestión ilegal realizadas con fondos públicos de un EM, pero que causaran un perjuicio actual o potencial en el presupuesto de la Unión).

5. **Segunda.** En el supuesto de que el TJUE realizase una «interpretación restrictiva» del concepto de «protección de los intereses financieros de la UE», si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1.2.º del TUE, y el artículo 47 de la Carta DFUE, en el sentido de que no son compatibles con el artículo 10 de la LOA, por cuanto el plazo perentorio de dos meses para dictar resolución que establece este precepto resultaría contrario al derecho de toda persona al enjuiciamiento con las debidas garantías, en «un plazo razonable», suponiendo una «presión externa» sobre el órgano jurisdiccional, para el caso de que, antes de resolver sobre la aplicación de la LOA en el presente procedimiento de reintegro por alcance n.º B-180/21, hubiera que realizar algún tipo de diligencia probatoria final sobre la justificación del origen (presupuesto nacional o presupuesto de la UE) o del destino (promoción de la independencia de Cataluña fuera de España durante los ejercicios 2011 a 2017) de los fondos públicos empleados para realizar los gastos que se refieren en los escritos de los demandantes.
6. **Tercera.** Si deben interpretarse el artículo 325 del TFUE y el Reglamento n.º 2988/95, de 18 de diciembre, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, en relación con el artículo 47 de la Carta Fundamental de Derechos Humanos de la Unión Europea y el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que no son compatibles con lo establecido en el artículo 13.3 in fine de la LOA, teniendo en cuenta que dicho precepto no recoge ningún tipo previsión (trámite, incidente, etc.) para el caso de que las partes que hubieran ejercitado la acción contable (en el presente procedimiento de reintegro por alcance n.º B-180/21, la entidad SCC y el Ministerio Fiscal) pudieran oponerse a la absolución de la responsabilidad contable en el enjuiciamiento de instancia, sino que solo exige que no se hayan opuesto las entidades del sector público perjudicadas (en este proceso contable, la Generalitat de Catalunya, que ni siquiera compareció para ejercer la acción contable y, por ello, se la tuvo por apartada).
7. **Cuarta.** Si debe interpretarse que los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, en relación con el artículo 325 del TFUE y el Reglamento n.º 2988/95, de 18 de diciembre,

no son compatibles con el artículo 1.1, letras a), b) y c) de la LOA, en relación con lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del mismo precepto legal, dada la falta de claridad y precisión en la definición del ámbito objetivo, subjetivo y temporal de aplicación de la LOA, lo que podría dar lugar a que, en el presente procedimiento de reintegro por alcance n.º B-180/21, esta Consejera de Cuentas declarase la extinción de responsabilidades contables derivadas de actuaciones que afectasen a los intereses financieros de la Unión, las cuales no fueran realmente las previstas en el ámbito de aplicación de la LOA.

8. **Quinta.** Si deben interpretarse los artículos 20 y 21 de la Carta DFUE, en el sentido de que no son compatibles con lo establecido el artículo 1.1, letras a), b) y c) de la LOA, en relación con lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del mismo precepto legal, y en el Preámbulo de la LOA, dado que, como consecuencia de la anteriormente referida falta de claridad y precisión en la definición del ámbito de aplicación de la LOA, que podría conllevar una indebida extinción de responsabilidades contables, a su vez, dicha circunstancia también generaría situaciones discriminatorias o de desigualdad, respecto de personas que hubieran sido condenadas como responsables contables en otros procedimientos de reintegro por alcance diferentes, que se refiriesen a hechos acaecidos en el mismo ámbito territorial (Comunidad Autónoma de Cataluña) y dentro del período incluido en el ámbito de aplicación temporal de la LOA.
9. **Sexta.** Si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1, 2.º del TUE, y el artículo 47 de la Carta DFUE, en el sentido de que no son compatibles con lo establecido en el artículo 8.3 de la LOA, que prevé el alzamiento unidireccional e imperativo de las medidas cautelares, sin dejar ningún margen de decisión para el órgano jurisdiccional, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los procedimientos de reintegro por alcance en los que, por remisión de la LFTCU, se aplica la normativa general de la LEC sobre medidas cautelares.
10. **Séptima.** Si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1, 2.º del TUE, el artículo 47 de la Carta DFUE y el artículo 6 del CEDH, en el sentido de que no son compatibles con lo establecido en el artículo 13.3 de la LOA (absolución de la responsabilidad contable en el enjuiciamiento de instancia), por cuanto este precepto no prevé un trámite de audiencia previo para el actor público (a pesar de que este ostenta legitimación activa ex lege en el proceso contable) ni se le deja al órgano jurisdiccional la posibilidad de enjuiciar aquellos casos en los que un demandado hubiere alegado que no ha participado en los hechos que se le imputan, teniendo en cuenta que, en el presente procedimiento de reintegro por

alcance n.º B-180/21, ha comparecido un actor público como codemandante, y que algunos demandados han planteado que no participaron en los hechos.

11. **Octava.** Si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1, 2.º del TUE y el artículo 47 de la Carta DFUE, en concreta relación con lo establecido en el artículo 267 del TFUE y en el artículo 23.1 del Estatuto TJUE (Protocolo n.º 3 al TFUE), en el sentido de que el efecto suspensivo del planteamiento de la cuestión prejudicial y la efectividad de la resolución definitiva por el TJUE no resultan compatibles con los artículos 8.3, 10 y 13.3, en relación con lo establecido en el Preámbulo de la LOA (v. apartado V, párrafos 10.º y 11º), que vendrían a imponer la efectividad absoluta de la LOA, privando del efecto útil a la resolución de la cuestión prejudicial planteada, y conculcando los principios de primacía y eficacia directa del Derecho de la Unión

### 3. ADMISIBILIDAD DE LA REMISIÓN PREJUDICIAL

12. El TCU es un órgano de control externo reconocido en la Constitución Española que se configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público. Tiene también una función jurisdiccional encaminada al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos.<sup>1</sup>
13. La jurisprudencia constitucional ha declarado que, en los ámbitos que les son propios, tanto la jurisdicción del TCU como la del Tribunal Constitucional constituyen excepciones previstas en la propia Constitución al principio de exclusividad de la función jurisdiccional que la Norma Fundamental encomienda, en forma exclusiva, a los jueces y tribunales que integran el poder judicial.<sup>2</sup>
14. De la jurisprudencia del Tribunal se desprende que, para apreciar si el organismo remitente posee el carácter de órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE, deben examinarse los cinco requisitos siguientes: el origen legal del organismo, su permanencia,

<sup>1</sup> [www.tcn.es/es/la-institucion/Presentacion/index.html](http://www.tcn.es/es/la-institucion/Presentacion/index.html). Según el Tribunal Constitucional, la responsabilidad contable es una forma de responsabilidad civil (STC 371/1993, de 16 de diciembre, ES:TC:1993:371A, FJ 1).

<sup>2</sup> STC 185/2012, de 17 de octubre, ES:TC:2012:185, FJ 2. Véase también la sentencia del Tribunal Supremo STS 8506/2012, de 28 de noviembre, ES:TS:2012:8506, FJ 5.

el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas, así como su independencia.<sup>3</sup>

- 15. No hay duda de que el TCU cumple los requisitos de origen legal y permanencia. El TCU tiene su origen en la Constitución española (artículo 136). En aplicación de dicho artículo, la Ley Orgánica 2/1982<sup>4</sup> y la Ley 7/1998<sup>5</sup> regulan la composición, organización y funciones del TCU.<sup>6</sup>
- 16. El TCU también satisface el criterio basado en el carácter obligatorio de su jurisdicción. Según el artículo 15(1) de la Ley Orgánica 2/1982, el enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del TCU, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos. De conformidad con el artículo 17(1) de la Ley Orgánica 2/1982, la jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena.
- 17. El Tribunal Constitucional ha señalado que el enjuiciamiento contable aparece configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional.<sup>7</sup> Ha indicado también que el enjuiciamiento contable que lleva a cabo el TCU constituye el ejercicio de una función jurisdiccional, plena y exclusiva, en un proceso especial por razón de la materia y que el TCU es el juez ordinario predeterminado por la ley para el enjuiciamiento contable.<sup>8</sup>
- 18. Por último, cabe señalar que el Tribunal Supremo español es competente para conocer de los recursos de casación y revisión que se interpongan contra las sentencias dictadas por el TCU (artículo 49 de la Ley Orgánica 2/1982 y artículos 52(2) y 80-84 de la Ley 7/1998).<sup>9</sup>
- 19. El TCU también cumple el criterio del carácter contradictorio del procedimiento. El título V de la Ley 7/1998, que regula el procedimiento judicial contable, establece en el

<sup>3</sup> Sentencia de 21 de enero de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, apartado 51.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

<sup>5</sup> Ley 7/1998, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

<sup>6</sup> La 'permanencia' del TCU parece quedar demostrada por el hecho de que, para eliminarlo, sería necesario modificar la Constitución.

<sup>7</sup> STC 187/1988, de 17 de octubre, ES:TC:1988:187, FJ 2; y STC 18/1991, de 31 de enero de 1991, ES:TC:1991:18, FJ 2.

<sup>8</sup> STC 215/2000, de 18 de septiembre, ES:TC:2000:215, FJ 7.

<sup>9</sup> Aunque el TCU no forme parte del poder judicial, el artículo 31(2) de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de conflictos jurisdiccionales, establece que, a los efectos de los conflictos de competencia y cuestiones de competencia, los órganos de la jurisdicción contable se entenderán comprendidos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

artículo 60(1) que la jurisdicción contable juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones de las mismas.<sup>10</sup>

20. Por lo que se refiere, en particular, al procedimiento de reintegro por alcance, se sigue el procedimiento por los trámites del juicio declarativo que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>11</sup> (artículo 73 de la Ley 7/1998).
21. El TCU observa también el criterio de aplicación de las normas jurídicas. El artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1982 establece que el TCU ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. La responsabilidad contable se basa en el artículo 38(1) de la Ley Orgánica 2/1982, según el cual el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.
22. El Tribunal Constitucional ha indicado que la actividad jurisdiccional del TCU consiste en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión. Y todo ello a través de un procedimiento judicial.<sup>12</sup>
23. El Tribunal Constitucional ha señalado también que, con la expresa mención a la 'jurisdicción' del TCU en el artículo 136(2) de la Constitución, el constituyente ha querido que dicha institución, cuando actúe en el ejercicio de su tradicional función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, quede sometida a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso; y que el ejercicio de esta función jurisdiccional no es en sí mismo contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues es la Constitución la que permite la atribución de funciones jurisdiccionales a dicho órgano.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Según el artículo 60(2) de la Ley 7/1998, no obstante, si el órgano de dicha jurisdicción, al dictar resolución, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundamentar la pretensión de responsabilidad contable o su oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiendo que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común no superior a diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión, en su caso, del plazo para pronunciar la mencionada resolución.

<sup>11</sup> Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

<sup>12</sup> STC 187/1988, de 17 de octubre, ES:TC:1988:187, FJ 2; y STC 18/1991, de 31 de enero, ES:TC:1991:18, FJ 2.

<sup>13</sup> STC 215/2000, de 18 de septiembre, ES:TC:2000:215, FJ 6.

24. Por último, por lo que respecta a su independencia, procede recordar que, según la jurisprudencia, el concepto de ‘independencia’ comporta dos aspectos. El primero de ellos, de índole externa, supone que el órgano en cuestión ejerce sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a nadie y sin recibir órdenes ni instrucciones. El segundo aspecto, de carácter interno, se asocia al concepto de ‘imparcialidad’ y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses.<sup>14</sup>
25. A este respecto, el artículo 136(3) de la Constitución establece que los miembros del TCU gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sujetos a las mismas incompatibilidades que los jueces.
26. Según el artículo 30(1) de la Ley Orgánica 2/1982, los miembros del TCU serán designados por las Cortes generales (seis por el Congreso y seis por el Senado), por mayoría de tres quintos, por un período de nueve años, entre censores del TCU, censores jurados de cuentas, magistrados y fiscales, profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, abogados, economistas y profesores mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional. El artículo 30(3) indica que los miembros del TCU son independientes e inamovibles.
27. A tenor del artículo 33(1) de la Ley Orgánica 2/1982, los miembros del TCU están sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial.<sup>15</sup>
28. De conformidad con el artículo 36 de la Ley Orgánica 2/1982, los miembros del TCU no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Sentencia Banco de Santander, C-274/14, apartados 57-63.

<sup>15</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>16</sup> Véase también el artículo 25 de la Ley 7/1998, según el cual los miembros del TCU cesarán en sus cargos por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad o incompatibilidad. También podrán cesar por haber incurrido en responsabilidad disciplinaria, que se producirá por incumplimiento grave de los deberes del cargo o por haber sido declarados, en virtud de Sentencia firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso.

29. El artículo 24 de la Ley 7/1988 determina que los miembros del TCU ejercerán sus funciones de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a las mismas, y no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Tienen la obligación de inhibirse del conocimiento de los asuntos que afecten a entidades en cuya dirección asesoramiento o administración hubieran participado, o con la que hubieran mantenido cualquier clase de relación interesada, ellos mismos o personas de su familia.
30. Según el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/1982, el TCU tiene competencia para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio y podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el estatuto de su personal y servicios.
31. En cuanto a sus recursos, según el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1982, el TCU elaborará su propio presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente, y será aprobado por las Cortes Generales.
32. Por estas razones, la Comisión estima que el TCU cumple el requisito de independencia.
33. Por último, se deriva del auto de remisión que el TCU solicitó la opinión de las partes sobre la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales. Según informaciones de prensa,<sup>17</sup> se alegó en este marco que el TCU no respetaría el criterio de independencia.
34. El argumento principal<sup>18</sup> a este respecto parece ser el siguiente: la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance se efectúa por los delegados instructores,<sup>19</sup> que son nombrados por la Comisión de Gobierno del TCU<sup>20</sup> entre los funcionarios públicos destinados en la provincia en la que hayan tenido lugar los actos en cuestión o entre los

---

<sup>17</sup> Véase el [artículo](#) de prensa en [europapress.es](http://europapress.es).

<sup>18</sup> También se habría alegado que el TCU no respetó la inmunidad parlamentaria de algunos demandados. Sin embargo, esta cuestión no parece pertinente en lo que respecta a la cuestión de si el TCU es un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.

<sup>19</sup> Artículo 26(1) de la Ley Orgánica 2/1982. El artículo 47(1) de la Ley 7/1998 especifica las medidas que debe adoptar el delegado instructor. El artículo 11(3) de la Ley 7/1988 establece que en la Sección de Enjuiciamiento existirá una unidad administrativa, dotada del personal técnico, administrativo y auxiliar necesario, encargada de la tramitación y, en su caso, vigilancia de las actuaciones instructoras previas a la exigencia de responsabilidades contables en los procedimientos de reintegro por alcance.

<sup>20</sup> Véase el artículo 22(2)(d) de la Ley Orgánica 2/1982. Según el artículo 22(1) de la misma ley, la Comisión de Gobierno está compuesta por el Presidente y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección.

funcionarios del TCU.<sup>21</sup> Se alegó que este sistema de nombramiento no respetaría las garantías de independencia e imparcialidad exigidas por la jurisprudencia.

35. Sin embargo, en opinión de la Comisión, la circunstancia de que funcionarios sean nombrados para instruir un asunto y que, por tanto, puedan, en este marco, adoptar determinadas medidas y, en particular, la práctica de los procedimientos adecuados para investigar los hechos y los presuntos autores ('fact-finding'), no debería poner en duda la independencia del TCU y, en particular, que sus miembros ejercen sus funciones con total autonomía, siempre que dichos delegados instructores no participen en la actividad propiamente jurisdiccional (es decir, en las deliberaciones).<sup>22</sup>
36. A la luz de estas consideraciones, la Comisión considera que el TCU posee la cualidad de órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.

#### 4. SOBRE LAS CUESTIONES PREJUDICIALES

37. La Comisión propone agrupar algunas de las cuestiones. Tras examinar la primera y segunda, la Comisión analizará conjuntamente las cuestiones tercera y séptima, después las cuestiones cuarta y quinta; y, por último, las cuestiones sexta y octava.

##### 4.1. Sobre la primera cuestión prejudicial

38. Por medio de su primera cuestión prejudicial, el TCU pregunta si el Reglamento 2988/95,<sup>23</sup> el artículo 325 TFUE y el artículo 4(3) TUE se oponen a la extinción de la responsabilidad contable establecida en la LOA por lo que respecta a los actos no delictivos que pudieran afectar a los intereses financieros de la Unión. En substancia, el TCU plantea si la extinción de responsabilidad contable por las actuaciones de corrupción<sup>24</sup> podría afectar a los intereses financieros de la Unión en cuanto a que podrían haber afectado a la partida de

<sup>21</sup> Artículo 26(2) de la Ley Orgánica 2/1982.

<sup>22</sup> Véase, a este respecto, la sentencia de 11 de julio de 2024, Financijska agencija, asuntos acumulados C-554/21, C-622/21 y C-727/21, EU:C:2024:594, apartado 67.

<sup>23</sup> Reglamento (CE, Euratom) 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1).

<sup>24</sup> En lo sucesivo, las 'actuaciones de corrupción' o 'ilegalidades en cuestión'. Cabe señalar que, como lo menciona el auto de remisión prejudicial (p. 54.11), en relación con los gastos destinados a la realización del referéndum ilegal, ya recayó sentencia firme en la jurisdicción penal (STS 2007/2019, de 14 de octubre, ES:TS:2019:2997). En relación con los gastos destinados a la 'acción exterior', el mismo punto del auto de remisión señala que aún se está tramitando la causa penal ante los órganos jurisdiccionales competentes.

ingresos del presupuesto de la Unión, con independencia del origen de los fondos públicos empleados.

39. Con carácter preliminar, procede indicar que la protección de los intereses financieros de la Unión se garantiza a través del Derecho primario (artículo 325 TFUE), así como de diversas disposiciones de Derecho derivado, en particular el Reglamento 2988/95. Sin embargo, el Reglamento 2988/95 no parece aplicable en el caso de autos, dado que los demandados en el asunto principal no parecen constituir ‘agentes económicos’ en el sentido de dicho reglamento.<sup>25</sup> Por consiguiente, la Comisión realizará su análisis a la luz del artículo 325 TFUE.
40. El artículo 325 TFUE impone a los Estados miembros el deber de luchar contra el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas disuasorias y efectivas. El concepto de ‘intereses financieros’ de la Unión, en el sentido del artículo 325 TFUE, comprende no solo los ingresos puestos a la disposición del presupuesto de la Unión, sino también los gastos contemplados en dicho presupuesto.<sup>26</sup>
41. La infracción del artículo 325 TFUE requiere que las ilegalidades cometidas puedan perjudicar a los intereses financieros de la Unión y no es necesario demostrar que dichos intereses se hayan visto afectados efectivamente.<sup>27</sup> Además, habida cuenta de la

<sup>25</sup> Según su artículo 1, las medidas y sanciones establecidas por dicho Reglamento son aplicables únicamente a las irregularidades resultantes de una acción u omisión cometida por un ‘agente económico’ (no definido en el Reglamento). Pues bien, aunque el auto de remisión prejudicial no es del todo claro a este respecto, parece que el procedimiento principal tiene por objeto enjuiciar la responsabilidad contable en la que habrían incurrido ciertos encargados de la gestión de fondos públicos que, por tanto, no responden a la definición ordinaria de ‘operador económico’, sino que están comprendidos en el concepto de personas que actúan en el marco de prerrogativas del poder público.

<sup>26</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2021, asuntos acumulados C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, Euro Box, EU:C:2021:1034 (en lo sucesivo, ‘Sentencia Euro Box’), apartado 183. Véanse también el artículo 2(1) del Reglamento (EU, Euratom) 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO 2013, L 248, p. 1) y el artículo 2(1) de la Directiva (EU) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO 2017, L 198, p. 29).

<sup>27</sup> Así, por el lado de los gastos, el Tribunal consideró, en el marco de actos de corrupción relacionados con un contrato público cofinanciado por fondos estructurales, que el requisito de que la infracción del Derecho de la Unión o del Derecho nacional tenga, o pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto de la Unión, «no exige demostrar la existencia de una incidencia financiera concreta en el presupuesto de la Unión. En efecto, un incumplimiento de las normas aplicables constituye una irregularidad, en el sentido de esta disposición, siempre que no pueda excluirse la posibilidad de que tal incumplimiento haya incidido en el presupuesto del fondo de que se trate» (sentencia de 8 de junio de 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, apartado 38). Por el lado de los ingresos, el Tribunal estimó que «el artículo 325 TFUE, apartado 1, puede comprender no solo actos que ocasionen efectivamente una pérdida de recursos propios, sino también la tentativa de cometer tales actos» (auto de 7 de noviembre de 2022, FX, asuntos acumulados C-859/19,

importancia que debe reconocerse a la protección de los intereses financieros de la Unión, que constituye uno de sus objetivos, el concepto de ‘actividad ilegal’ no puede interpretarse de manera restrictiva y comprende en particular todo acto de corrupción de los funcionarios o todo abuso cometido por estos en el desempeño de un cargo público, que pueda afectar a los intereses financieros de la Unión.<sup>28</sup>

42. A la luz de estos elementos, el concepto de ‘fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión’, tal como se define en el artículo 325 TFUE, debe interpretarse en sentido amplio.
43. Ahora bien, de conformidad con los principios de atribución y proporcionalidad, esta interpretación amplia no debe ir más allá de lo necesario para proteger los intereses financieros de la Unión. Así, el artículo 325 TFUE se aplica a los fraudes y otras ilegalidades cometidas en la gestión de fondos públicos únicamente cuando exista el riesgo de que las ilegalidades puedan afectar al presupuesto de la Unión, lo que implica la existencia de un vínculo de conexión suficiente (o vínculo suficientemente directo) entre dichas ilegalidades y el presupuesto de la Unión.<sup>29</sup>
44. En este caso, el auto de remisión prejudicial (p. 54.5) indica que las *«actuaciones de corrupción (ilegales), en el manejo del patrimonio público de la Generalitat de Catalunya, habrían generado un riesgo o perjuicio potencial en el presupuesto de la UE por cuanto podrían haber afectado a la partida de los ingresos de dicho presupuesto, que se integra parcialmente por las aportaciones de los [Estados miembros]»*. Aunque no lo explique en detalle, el TCU parece considerar que dichas ilegalidades habrían podido contribuir a la secesión de Cataluña, lo que habría reducido la renta nacional bruta (‘RNB’) de España y,

---

C-926/19 y C-929/19, EU:C:2022:878 (en lo sucesivo, ‘Auto FX’), apartado 89; y sentencia Euro Box, apartado 187).

<sup>28</sup> Sentencia Euro Box, apartados 184-185; y Auto FX, apartados 86-87.

<sup>29</sup> Por analogía, cabe señalar que, según artículo 4(1) del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO 2020, L 4331, p. 1), se adoptarán las medidas adecuadas cuando se determine que una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión ‘de un modo suficientemente directo’.

por ende, en virtud de la Decisión sobre recursos propios,<sup>30</sup> la contribución RNB de España al presupuesto de la Unión.

45. Conviene recordar que, como se señala en el auto de remisión prejudicial (p. 54.5), los gastos en cuestión se realizaron, en particular, para financiar un referéndum ilegal considerado el desencadenante de la secesión de Cataluña. En efecto, los créditos presupuestarios desviados condujeron a la celebración efectiva de dicho referéndum y los resultados obtenidos fueron utilizados por el Parlamento de Cataluña para adoptar un acuerdo político por el que se aprobaba la independencia de Cataluña.<sup>31</sup>
46. La argumentación del TCU no muestra un vínculo suficientemente directo entre las ilegalidades en cuestión y los recursos propios de la Unión, en particular la contribución basada en la RNB.
47. En primer lugar, no parece que las ilegalidades en cuestión estén directamente relacionadas con el sistema de puesta a disposición de recursos propios previsto por la Decisión sobre recursos propios. En efecto, los demandados en el asunto principal no tienen autoridad para recaudar y poner a disposición recursos propios de la Unión. Además, los fondos desviados no se tienen en cuenta directamente para generar ingresos puestos a disposición de la Unión en virtud de la Decisión sobre recursos propios.

<sup>30</sup> Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por la que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO 2020, L 424, p. 1). Por lo que se refiere al lado de los gastos, el TCU no menciona ningún elemento concreto que muestre que se utilizaron fondos procedentes del presupuesto de la UE o gestionados por la UE o en su nombre. A este respecto, el TCU observa que el plazo que le concede el artículo 10 de la LOA no basta, a su juicio, para permitirle organizar eficazmente las diligencias de prueba que serían necesarias para analizar tal cuestión (cuestión que es objeto de la segunda pregunta).

<sup>31</sup> El referéndum ilegal constituía una etapa ineludible desde la que debía llegarse a la aplicación de Ley (catalana) 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (*anulada*), tal y como se establecía en su disposición final tercera. En efecto, esa disposición final supeditaba la entrada en vigor de la citada Ley 20/2017, fundacional de la república de Cataluña, al efectivo cumplimiento de las previsiones del artículo 4.4 de la Ley (catalana) 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (*anulada*), en el que se disponía que «[s]i en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos afirmativos que negativos, el resultado implica la independencia de Cataluña». De hecho, el 10 de octubre de 2017, el presidente de Cataluña compareció ante el Pleno del Parlamento de Cataluña e informó del resultado de la votación. Manifestó entonces que «*acataba el mandato del pueblo de Cataluña para convertirla en un Estado independiente en forma de república*», proclamación que dejó inmediatamente sin efecto para iniciar un proceso de diálogo. Como lo ha observado el Tribunal Supremo, la solemne declaración institucional de independencia de Cataluña – que existió – se apoyaba en un marco jurídico que fue capaz de generar una expectativa y que pudo tener otro desenlace distinto (NFS 11629/2024, de 30 de septiembre, ES:TS:2024:11629A, FJ 5).

48. Esta situación puede distinguirse del recurso propio 'IVA' para el que, según este Tribunal, existe un vínculo directo entre la percepción de los ingresos procedentes del IVA y la puesta a disposición del presupuesto de la Unión de los recursos IVA correspondientes.<sup>32</sup>
49. En segundo lugar, incluso si se aceptara el razonamiento del TCU (según el cual las ilegalidades en cuestión habrían generado un riesgo o perjuicio potencial a los intereses financieros de la Unión, dado que la reducción de la RNB española conduciría a una disminución de su contribución RNB),<sup>33</sup> en el caso de autos no parece que las ilegalidades en cuestión presenten un vínculo suficientemente directo con la protección de los intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 TFUE.
50. De entrada, no todas las situaciones en las que los ingresos de la Unión podrían verse afectados por decisiones políticas suponen necesariamente un perjuicio para la protección de los intereses financieros de la Unión. Por ejemplo, en el supuesto de que un Estado miembro decida, en virtud del artículo 50 TUE, retirarse de la Unión o en el supuesto de que una región de un Estado miembro proclame su independencia de conformidad con las disposiciones constitucionales aplicables, tal situación conlleva indudablemente una pérdida de ingresos para el presupuesto de la Unión. Sin embargo, tal pérdida es la consecuencia lógica de la retirada/independencia (dado que el territorio en cuestión ya no está sujeto a los Tratados y no contribuye financieramente a su aplicación) y no un incumplimiento de la obligación que incumbe a los Estados miembros de proteger los intereses financieros de la Unión mediante la puesta a disposición de recursos propios.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 26. Lo mismo podría decirse del recurso propio 'Derechos del arancel aduanero común'.

<sup>33</sup> Este razonamiento parece especulativo. Cabe preguntarse en particular si es posible establecer un nexo causal suficientemente directo entre las ilegalidades en cuestión y la variación de la RNB de España. La hipotética reducción de la RNB de España resultaría de un conjunto de acciones múltiples, entre las que la organización del referéndum ilegal y la acción externa son sólo dos elementos más, cuyo impacto es difícil medir. Incluso si se aceptase que el referéndum ilegal y la acción exterior habrían podido contribuir a la secesión de Cataluña, afectando así a la RNB española y reduciendo en consecuencia su contribución basada en la RNB, cabría considerar que tal cadena de causalidades sigue siendo hipotética e incierta en sus efectos. Cualquier acción pública o privada podría afectar, de una u otra manera, a la riqueza del país en el que se produce.

<sup>34</sup> Por poner un ejemplo ficticio, si los fondos de un ente local inglés se hubieran utilizado indebidamente para organizar el referéndum que condujo a la retirada del Reino Unido de la Unión, tales ilegalidades no afectarían a los intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 TFUE, ya que no guardan relación con la puesta a disposición de los recursos propios (o con la gestión de fondos de la Unión). No es menos cierto que el referéndum desencadenó un proceso al término del cual el presupuesto de la Unión perdió la contribución del Reino Unido, lo que constituye una pérdida presupuestaria irrecuperable (pero no una afectación de los intereses financieros en el sentido del artículo 325 TFUE).

51. A continuación, tampoco parece que pueda considerarse que la disminución de la RNB de un Estado miembro provocada por la secesión ilegal y unilateral de una parte de su territorio constituya un perjuicio suficientemente directo para la protección de los intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 TFUE.
52. En efecto, la RNB es un valor meramente fáctico que sirve de base para el cálculo objetivo de la contribución basada en la RNB de cada Estado miembro. Según el artículo 2(1)(d) de la Decisión sobre recursos propios, el recurso RNB resulta *«de aplicar un tipo uniforme de referencia, que se determinará con arreglo al procedimiento presupuestario teniendo en cuenta el importe total de todos los demás ingresos, a la suma de la RNB de todos los Estados miembros»*. En virtud del artículo 2(3) de la misma Decisión, el tipo uniforme de referencia se aplica a la RNB de cada Estado miembro a precios de mercado, según lo determinado por la Comisión en aplicación del Reglamento SEC.<sup>35</sup> En este contexto, las circunstancias que pueden influir, en una fase anterior a la de la puesta a disposición del recurso propio por el Estado miembro, en el aumento o la disminución de la RNB, incluidas las posibles ilegalidades que pudieran tener consecuencias económicas, no están fijadas en la Decisión sobre recursos propios.
53. Es cierto que, si la RNB de un Estado miembro disminuye, se producirá una disminución correlativa y proporcional de la contribución de dicho Estado al recurso basado en la RNB.<sup>36</sup> Sin embargo, no parece que esta circunstancia tenga influencia sobre la legalidad de la puesta a disposición de ese recurso por el Estado miembro en virtud de la Decisión sobre recursos propios; y, por tanto, no podría, como tal, afectar a la protección de los intereses financieros de la Unión. Esta situación debe distinguirse de los fraudes e irregularidades cometidos por funcionarios públicos, infringiendo el Reglamento SEC, en la transmisión de los datos pertinentes para el cálculo de la RNB de un Estado miembro que provocarían una reducción injustificada de la contribución de dicho Estado a los

<sup>35</sup> Reglamento (UE) 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DO 2013, L 174, p. 1). Este reglamento establece una metodología común destinada a permitir la elaboración de cuentas y cuadros sobre bases comparables para las necesidades de la Unión. que se aplica también a la RNB.

<sup>36</sup> Cabe señalar que esta disminución de la contribución del Estado miembro al recurso RNB no significa una disminución automática de los ingresos para la Unión. En efecto, la Comisión calcula el tipo de referencia previsto en el artículo 2 de la Decisión sobre recursos propios teniendo en cuenta los datos existentes sobre la RNB de todos los Estados miembros (todos los cuales varían de un año a otro), de modo que el presupuesto de la Unión reciba siempre las contribuciones suficientes para que el presupuesto esté equilibrado. Por consiguiente, el hecho de que la RNB de un Estado miembro disminuya no afecta necesariamente a los recursos puestos a disposición de la Unión por todos los Estados miembros.

recursos propios de la Unión. Esta otra situación, factualmente diferente, sí que podría afectar a la protección de los intereses financieros de la Unión.

54. De ello se deduce que, en el supuesto de que el desencadenamiento de una crisis política, económica o social pudiera tener un impacto negativo en la RNB de un Estado miembro y si se pudiera demostrar que dicha crisis tiene su origen en una ilegalidad cometida por personas a cargo de fondos de una región, de ello solo resultaría, por lo que respecta al Derecho de la Unión, una disminución proporcional de la contribución de dicho Estado al recurso RNB. Pero tal disminución no tendría incidencia necesariamente en el nivel de recursos propios de la Unión y debe distinguirse de una ilegalidad cometida por las autoridades encargadas de la puesta a disposición de este recurso propio.<sup>37</sup>
55. La interpretación propuesta por el TCU podría implicar que cualquier ilegalidad cometida por las autoridades nacionales encargadas de los fondos públicos que pueda tener un impacto en la RNB de un Estado miembro constituiría un perjuicio potencial para los intereses financieros de la Unión que justifique, en su caso, la participación de la OLAF de conformidad con el Reglamento 883/2013<sup>38</sup> o de la Fiscalía Europea de conformidad con el Reglamento 2017/1939.<sup>39</sup> Esto implicaría una injerencia desproporcionada del Derecho de la Unión en la gestión de los fondos públicos de un Estado miembro que iría más allá de la protección de los intereses financieros de la Unión.
56. Por estas razones, no parece existir un vínculo de conexión suficiente entre las actividades ilegales que tengan por objetivo la secesión de una parte del territorio de un Estado miembro y los intereses financieros de la Unión, en lo que respecta a los recursos propios de la Unión. En todo caso, corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si las particularidades del asunto principal podrían justificar la existencia de un vínculo de conexión suficiente entre las actividades ilegales y los intereses financieros de la Unión, en

---

<sup>37</sup> De manera análoga, como ya se ha señalado, la jurisprudencia en materia de IVA indica que las ilegalidades cometidas por personas encargadas de financiar el dinero público en relación con la recaudación del IVA pueden afectar a la protección de los intereses financieros de la Unión (véase, en relación con el IVA, la sentencia Akerberg Franson, C-617/10, apartado 26). Sin embargo, esta afectación no se extiende a los factores que pueden influir, en una fase anterior, en el consumo de los hogares y las empresas en los que se basa la recaudación del IVA.

<sup>38</sup> Reglamento (UE, Euratom) 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO 2013, L 248, p. 1).

<sup>39</sup> Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO 2017, L 283, p. 1).

particular en el supuesto de que fondos de la Unión hubieran sido desviados para financiar el referéndum ilegal.

57. A la luz de estas consideraciones, la Comisión sugiere al Tribunal responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 325 TFUE debe ser interpretado en el sentido de que no existe un vínculo suficiente entre las actividades ilegales que tengan por objetivo la secesión de una parte del territorio de un Estado miembro y los intereses financieros de la Unión, en lo que respecta a los recursos propios de la Unión. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si las particularidades del asunto principal podrían justificar la existencia de un vínculo de conexión suficiente, en particular en el supuesto de que se hubieran desviado fondos de la Unión para financiar el referéndum ilegal.

#### 4.2. Sobre la segunda cuestión prejudicial

58. La segunda cuestión solo se plantea con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal respondiera a la primera cuestión prejudicial dando una interpretación restrictiva del concepto de afectación de los intereses financieros de la Unión.
59. El TCU plantea, en substancia, si los artículos 2 TUE y 19 TUE, así como el artículo 47 de la Carta, se oponen a una disposición nacional como el artículo 10 LOA, que establece que los procedimientos judiciales deben tramitarse con carácter prioritario en un plazo imperativo de dos meses, en la medida en que dicho plazo no permitiría al juez nacional practicar las diligencias de prueba necesarias para determinar si existe una afectación de los intereses financieros de la Unión en su vertiente 'gasto'<sup>40</sup> y privaría así a las partes del derecho a la tutela judicial efectiva.
60. En primer lugar, conviene recordar que el artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE, confía a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal la tarea de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial que ese ordenamiento jurídico confiere a los justiciables. A tal efecto, y como prevé el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice a los justiciables el respeto

---

<sup>40</sup> Es decir, si los fondos desviados para realizar los dos gastos en cuestión (para la organización del referéndum ilegal y para la acción exterior) provienen del presupuesto de la Unión o de los presupuestos administrados por la Unión o por su cuenta.

de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Todo Estado miembro debe garantizar concretamente que aquellos órganos que, en calidad de ‘órganos jurisdiccionales’, formen parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva.<sup>41</sup>

61. El principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, al que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (‘CEDH’), y que en la actualidad se reconoce en el artículo 47 de la Carta.<sup>42</sup> A tenor del artículo 47, párrafo segundo, primera frase, de la Carta, toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un «juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley».<sup>43</sup>
62. Según las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales,<sup>44</sup> el artículo 47, párrafo primero, de la Carta se corresponde con el artículo 13 del CEDH y el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta se corresponde con el artículo 6, apartado 1, del CEDH. Por consiguiente, el Tribunal debe velar por que su interpretación del artículo 47, párrafos primero y segundo, garantice un nivel de protección que respete el garantizado por el artículo 6 del CEDH, según lo interpreta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (‘TEDH’).<sup>45</sup>
63. Por lo que se refiere a las normas procesales, está sumamente consagrado en la jurisprudencia del TEDH que el ‘formalismo excesivo’ puede atentar contra los requisitos de asegurar un práctico y efectivo derecho de acceso a la justicia según el artículo 6.1 de

<sup>41</sup> Sentencias de 24 de octubre de 2018, XC y otros, C-234/17, EU:C:2018:853, apartados 39-40; y de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18, EU:C:2021:153, apartados 108-112 y la jurisprudencia citada.

<sup>42</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18, EU:C:2021:153, apartado 110 y la jurisprudencia citada.

<sup>43</sup> Sentencia de 15 de julio de 2012, Comisión/Polonia, C-791/19, EU:C: 2021:596, apartado 166.

<sup>44</sup> DO 2007, C 303, p. 17.

<sup>45</sup> Sentencia de 26 de marzo de 2020, Simpson/Consejo y HG/Comisión, C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, apartado 72 y la jurisprudencia citada.

la Convención. Generalmente esto ocurre en casos de construcción particularmente rigurosa de una norma procesal, que impide a la acción del demandante ser examinada en cuanto al fondo, con el consiguiente riesgo de que su derecho a la tutela judicial efectiva sea violado.<sup>46</sup>

64. En el presente asunto, un plazo fijo de dos meses impuesto por el legislador a los órganos jurisdiccionales nacionales que puedan pronunciarse sobre la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión, como el TCU, para adoptar una decisión judicial definitiva sobre la aplicación de la ley en un asunto concreto, podría impedir que los mencionados órganos jurisdiccionales examinen adecuadamente los asuntos en cuanto al fondo, ejerciendo una presión indebida sobre dichos órganos jurisdiccionales a la hora de juzgar y, por tanto, socavando su capacidad para garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión y proporcionar una tutela judicial efectiva. En efecto, un plazo imperativo de dos meses para decidir podría hacer imposible que los órganos jurisdiccionales competentes adoptaran las medidas procesales que consideren necesarias para poder evaluar el fondo del asunto pendiente, como la obtención de pruebas adicionales o la audiencia de personas.
65. Esta presión indebida, impuesta por el legislador, a los órganos jurisdiccionales nacionales es contraria al artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta.<sup>47</sup>
66. Esta conclusión se impone *a fortiori* dado que los jueces que no respeten el plazo de dos meses corren el riesgo de incurrir en responsabilidad disciplinaria. En efecto, el retraso injustificado en la iniciación o en la tramitación de los procesos o causas de que conozca el juez o magistrado en el ejercicio de su función es una infracción disciplinaria grave prevista en el artículo 418, apartado 11, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> TEDH, sentencia de 5 de abril de 2018, Zubac c. Croacia, CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 97 y la jurisprudencia citada.

<sup>47</sup> Como se examina en la cuestión prejudicial octava, también el principio de primacía del Derecho de la Unión, y de separación de poderes, así como el artículo 267 TFUE y el artículo 23 del Estatuto del Tribunal, se opondrían a dicho plazo imperativo de dos meses.

<sup>48</sup> Ley Orgánica 6 1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Cabe recordar que es importante que el nacimiento de la responsabilidad disciplinaria de un juez por una resolución judicial esté limitado a supuestos excepcionalísimos y se delimite, a este respecto, por criterios objetivos y verificables, relativos a los imperativos basados en la buena administración de justicia, así como por garantías destinadas a evitar cualquier riesgo de presiones externas sobre el contenido de las resoluciones judiciales y que permitan excluir de este modo toda duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces de que se trate y a su neutralidad ante los intereses en litigio (Sentencia Euro Box, C-357/19 y otros, apartado 240 y la jurisprudencia citada).

67. En segundo lugar, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, está formulado en términos claros y precisos y no está sujeto a ninguna condición, por lo que tiene efecto directo. De ello se deduce que, si no es posible realizar una interpretación de las normas nacionales conforme con la citada disposición o con dichos indicadores, el TCU debe abstenerse de oficio de aplicar tal norma nacional.<sup>49</sup>
68. Es más, conforme al artículo 19 TUE, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial de los derechos que ese ordenamiento confiere a los justiciables.<sup>50</sup> En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión tendrá la obligación de garantizar la plena eficacia de las exigencias de ese Derecho en el litigio del que conoce, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier normativa o práctica nacional, aun posterior, contraria a una norma de efecto directo del Derecho de la Unión, sin que deba solicitar o esperar la previa eliminación de dicha normativa o práctica nacional por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional.<sup>51</sup>
69. El cumplimiento de la obligación de aplicar íntegramente cualquier disposición con efecto directo del Derecho de la Unión ha de considerarse indispensable para garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros, con arreglo a lo exigido por el artículo 19 TUE, apartado 1. Tal cumplimiento es también necesario para garantizar el respeto de la igualdad entre los Estados miembros ante los Tratados, que excluye la posibilidad de hacer prevalecer, contra el ordenamiento jurídico de la Unión, una medida unilateral, de cualquier tipo, y constituye una manifestación del principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, que exige dejar sin aplicación toda disposición de la ley nacional eventualmente contraria, ya sea anterior o posterior a la norma de efecto directo de la Unión.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Sentencia de 22 de febrero de 2022, RS, C-430/21, EU:C:2022:99, apartados 58-59 y la jurisprudencia citada.

<sup>50</sup> Sentencia de 6 de marzo de 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, apartado 36 y la jurisprudencia citada.

<sup>51</sup> Sentencia RS, C-430/21, apartado 53 y la jurisprudencia citada.

<sup>52</sup> Sentencia RS, C-430/21, apartados 54-55 y la jurisprudencia citada.

70. En el caso de autos, el TCU está obligado a garantizar, de acuerdo con sus competencias, la protección jurídica para los justiciables derivada del artículo 19 TUE y del artículo 47 de la Carta, y a garantizar la plena eficacia de estas disposiciones, dejando sin aplicar, en caso necesario, cualquier norma nacional que los contradiga.<sup>53</sup>
71. De lo anterior se desprende que una normativa nacional que no permite a los órganos jurisdiccionales competentes la adopción de las medidas procesales que consideren necesarias debería ser inaplicada para garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión. Dicha inaplicación no puede dar lugar a sanciones disciplinarias.<sup>54</sup>
72. A luz de estas consideraciones, la Comisión sugiere al Tribunal responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta, se opone a una legislación nacional que impone un plazo imperativo de dos meses para decidir sobre la aplicación de la amnistía, si este plazo no permite a los órganos jurisdiccionales competentes la adopción de las medidas procesales que consideren necesarias, como la obtención de pruebas adicionales o la audiencia de personas, para poder evaluar el fondo del asunto pendiente. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si dicho plazo de dos meses establecido en la ley nacional le impide examinar adecuadamente los asuntos en cuanto al fondo y proporcionar así una tutela judicial efectiva. Si ese fuera el caso, el órgano jurisdiccional nacional debería dejar inaplicada la legislación nacional, para garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión.

#### 4.3. Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y séptima

73. Por medio de la tercera cuestión prejudicial, el TCU pregunta, en sustancia, si el artículo 325 TFUE y el Reglamento 2988/95, en relación con el artículo 47 de la Carta y el artículo 6 CEDH, se oponen a una disposición nacional como el artículo 13(3) LOA, en la medida en que este artículo, por un lado, no prevé que las partes que hayan ejercitado la acción en materia de fondos públicos (las demandantes), con excepción de las entidades del sector público perjudicadas y el Ministerio Fiscal, sean oídas antes de la eventual

<sup>53</sup> Sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, apartado 79.

<sup>54</sup> La Comisión observa que varios órganos jurisdiccionales españoles han presentado peticiones de decisión prejudicial, lo que ha alargado el procedimiento más allá del plazo de 2 meses indicado en el artículo 10 de la LOA, sin que hasta la fecha se haya puesto en conocimiento de la Comisión la incoación de procedimiento disciplinario alguno.

aplicación de la amnistía; y, por otro lado, en la medida en que no se recoge ningún tipo de previsión para que las partes demandantes (con excepción de las entidades del sector público perjudicadas) puedan oponerse a la absolución de la responsabilidad penal, ya que solo exige que no se hayan opuesto las mencionadas entidades del sector público perjudicadas.

74. Mediante la séptima cuestión prejudicial, el TCU plantea, en esencia, si el principio del Estado de Derecho (artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, artículo 47 de la Carta y artículo 6 del CEDH) se opone a una disposición nacional como el artículo 13(3) LOA, en la medida en que este artículo no prevé que las partes que hayan ejercitado la acción en materia de fondos públicos, con excepción de las entidades del sector público perjudicadas y el Ministerio Fiscal, sean oídas antes de la aplicación de la amnistía.
75. Dado que las dos cuestiones versan sobre el artículo 13(3) LOA, la Comisión sugiere tratarlas de manera conjunta.
76. De entrada, conviene observar que la pertinencia de la tercera cuestión depende de si la LOA puede afectar a los intereses financieros de la Unión (materia que es objeto de la primera cuestión e indirectamente de la segunda). Si no hubiera afectación de dichos intereses, se debería concluir que no ha lugar a responder a esta pregunta.<sup>55</sup> Por el contrario, la pertinencia de la séptima cuestión no depende de tal afectación, ya que plantea la interpretación del principio del Estado de Derecho (en particular, del artículo 19 TEU, apartado 1). Por esta razón, la Comisión centrará su análisis en si el principio del Estado de Derecho se opone a una norma como la del artículo 13(3) LOA.
77. Con arreglo al artículo 13(3) LOA, tras oír al Ministerio Fiscal y a las entidades públicas perjudicadas, el TCU debe dictar resolución absolviendo de responsabilidad contable a los demandados, cuando dichas entidades no se hayan opuesto. En el asunto principal, la entidad pública perjudicada fue apartada del procedimiento al no haber presentado demanda dentro del plazo conferido. SCC y el Ministerio Fiscal son los únicos que solicitaron, como partes demandantes, que se declare la responsabilidad contable.<sup>56</sup>
78. Según el TCU, dado que el artículo 13(3) LOA establece la obligación de oír exclusivamente a la administración perjudicada y al Ministerio Fiscal, pero no a la otra

<sup>55</sup> Además, como se ha indicado al examinar la primera cuestión prejudicial, el Reglamento 2988/95 no parece aplicable en el caso de autos.

<sup>56</sup> Auto de remisión prejudicial, p. 59.

demandante (SCC), se produce una vulneración sustancial del derecho a un proceso equitativo ex artículo 6 CEDH, que quiebra el principio de igualdad de partes, el derecho a ser oído y el principio de contradicción.<sup>57</sup>

79. Conviene recordar que el principio de igualdad de armas, que forma parte integrante del principio de la tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, consagrado en el artículo 47 de la Carta, toda vez que es el corolario del concepto mismo de proceso equitativo, al igual que el principio de contradicción, implica la obligación de ofrecer a cada una de las partes una oportunidad razonable de formular sus pretensiones, incluyendo la aportación de pruebas, en condiciones que no coloquen a una de ellas en una situación de manifiesta desventaja en relación con la parte contraria.<sup>58</sup>
80. Este principio tiene como finalidad asegurar el equilibrio procesal entre las partes de un proceso judicial, garantizando la igualdad de sus derechos y obligaciones en lo referente, en particular, a las normas que rigen la práctica de la prueba y el debate contradictorio ante el juez y el derecho de recurso de las partes. Para cumplir las exigencias vinculadas al derecho a un proceso equitativo, procede que las partes tengan conocimiento y puedan debatir de forma contradictoria sobre los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento.<sup>59</sup>
81. El Tribunal ha señalado también que el principio de contradicción, que forma parte del derecho de defensa, implica, por regla general, el derecho de las partes procesales a pronunciarse sobre los hechos y los documentos sobre los que se basará la decisión judicial y a discutir las pruebas y las observaciones presentadas ante el juez y los elementos examinados de oficio por el juez, sobre los cuales tiene intención de fundamentar su decisión. En efecto, para cumplir los requisitos vinculados al derecho a un juicio justo, procede que las partes puedan debatir de forma contradictoria los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Auto de remisión prejudicial, p. 73-74.

<sup>58</sup> Sentencia de 16 de octubre de 2019, Glencore, C-189/18, EU:C:2019:861, apartado 61 y la jurisprudencia citada.

<sup>59</sup> Sentencia Glencore, C-189/18, apartado 62 y la jurisprudencia citada.

<sup>60</sup> Sentencia de 17 de diciembre de 2009, M/EMEA, C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, apartado 41 y la jurisprudencia citada.

82. En el caso de autos, el artículo 13(3) LOA establece la obligación de oír exclusivamente a la Administración perjudicada y al Ministerio Fiscal, pero no realiza previsión alguna respecto de las otras partes del procedimiento (en este caso, la otra entidad que ejercitó la acción - SCC). Conviene recordar además que, según el artículo 10 LOA ('tramitación preferente y urgente'), los órganos jurisdiccionales *«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»*, en un plazo máximo de dos meses.
83. Pues bien, una norma procesal nacional que únicamente establece la obligación de oír a ciertas partes del procedimiento es contraria a los principios de contradicción y de igualdad de armas, que forman parte integrante del principio de la tutela judicial efectiva de los derechos consagrados en el artículo 47 de la Carta, si impide que las otras partes del procedimiento puedan debatir de forma contradictoria sobre los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento. Corresponde al TCU comprobar si el artículo 13(3) LOA impide a SCC debatir de forma contradictoria los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento.<sup>61</sup>
84. A la luz de estas consideraciones, la Comisión propone responder a las cuestiones prejudiciales tercera y séptima que el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta, se opone a una normativa nacional que impide a una parte del procedimiento jurisdiccional debatir de forma contradictoria los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si éste sería el caso del artículo 13(3) LOA.

#### 4.4. Sobre las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta

85. Por medio de estas dos cuestiones prejudiciales, el TCU pregunta, por una parte, si los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, en relación con el artículo 325 TFUE y el Reglamento 2988/1995 (cuarta cuestión); y, por otra parte, los principios de igualdad

---

<sup>61</sup> A la luz de esta conclusión, no es necesario examinar si el principio del Estado de Derecho se opone a una normativa que prevé la adopción de una decisión de exención automática e inequívoca si el organismo público perjudicado no se opone a ello, sin dejar al juez nacional ningún margen para ejercer su función jurisdiccional al valorar los motivos y las pruebas (auto de remisión prejudicial, p. 75).

de trato y no discriminación consagrados en los artículos 20 y 21 de la Carta (quinta cuestión), se oponen a una disposición nacional como el artículo 1 LOA ('ámbito de aplicación'), en la medida en que, según el TCU, esta disposición carece de claridad en la definición del ámbito de aplicación de la ley y puede dar lugar a exenciones de responsabilidad de personas que normalmente no deberían ser contempladas habida cuenta del objeto de la ley y, en consecuencia, a situaciones discriminatorias o de desigualdad.

86. De entrada, conviene observar que la pertinencia de estas dos cuestiones depende de si la LOA puede afectar a los intereses financieros de la Unión (materia que es objeto de la primera cuestión e indirectamente de la segunda). Si no hubiera afectación de dichos intereses, se debería concluir que no ha lugar a responder a estas preguntas.<sup>62</sup>
87. La Comisión centrará su análisis en si los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley se oponen a una norma como la del artículo 1 LOA que, según el TCU, carece de claridad en la definición del ámbito de aplicación de la legislación.
88. Procede recordar la importancia que reviste, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de legalidad de los delitos y las penas, en sus exigencias relativas a la previsibilidad, la precisión y la irretroactividad de la ley penal aplicable. Estas exigencias de previsibilidad, de precisión y de irretroactividad de la ley penal constituyen una expresión particular del principio de seguridad jurídica. En efecto, este principio fundamental del Derecho de la Unión 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. Dicho principio constituye un elemento esencial del Estado de Derecho, el cual se consagra en el artículo 2 TUE a la vez como valor fundacional de la Unión y como valor común de los Estados miembros.<sup>63</sup>
89. Por su parte, el principio de igualdad ante la ley, enunciado en el artículo 20 de la Carta, es un principio general del Derecho de la Unión que exige que no se traten de manera diferente situaciones análogas y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo

---

<sup>62</sup> Además, como se ha indicado al examinar la primera cuestión prejudicial, el Reglamento 2988/95 no parece aplicable en el caso de autos.

<sup>63</sup> Sentencia de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartados 113-114 y la jurisprudencia citada.

que este trato esté justificado objetivamente.<sup>64</sup> Una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando se relaciona con un fin legalmente admisible perseguido por la normativa en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato.<sup>65</sup>

90. La Comisión observa que las leyes de amnistía son medidas excepcionales que despenalizan hechos que normalmente son perseguidos. Por definición, establecen beneficios específicos para un grupo de personas definido en la propia ley de amnistía. En consecuencia, introducen una diferencia de trato con respecto de las personas que, habiendo cometido los mismos hechos, pero en contextos diferentes, por motivos distintos o en momentos diferentes, no se benefician de la amnistía y siguen siendo objeto de procedimientos y sanciones penales. El principio de proporcionalidad exige que, en cada caso concreto, la amnistía propuesta sea un medio adecuado para alcanzar en última instancia un objetivo legítimo.<sup>66</sup>

91. A este respecto, conviene recordar que los derechos consagrados en Carta no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben considerarse según su función en la sociedad. Como se desprende del artículo 52, apartado 1, de la Carta, esta admite limitaciones del ejercicio de estos derechos, siempre que esas limitaciones sean establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de esos derechos y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.<sup>67</sup>

92. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional examinar si las limitaciones que la LOA y, en particular, su artículo 1 ('ámbito de aplicación'), introduce a los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley cumplen con estos requisitos. Para ello, deberá verificar si la amnistía responde a un objetivo de interés general reconocido por la Unión. En tal

---

<sup>64</sup> Sentencia de 2 de septiembre de 2021, X/Estado belga, C-930/19, EU:C:2021:657, apartado 57 y la jurisprudencia citada.

<sup>65</sup> Sentencias de 9 de marzo de 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, apartado 55; y de 29 de julio de 2024, Belgian Association of Tax Lawyers, C-623/22, EU:C:2024:639, apartados 24-25 y la jurisprudencia citada.

<sup>66</sup> Véase en este sentido el dictamen 1167/2023 y 1168/2023 de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (en lo sucesivo, 'dictamen de la Comisión de Venecia'), apartado 80 (CDD-AD 2024003).

<sup>67</sup> Sentencia de 4 de junio de 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, apartado 51; y de 29 de julio de 2024, Belgian Association of Tax Lawyers, C-623/22, EU:C:2024:639, apartados 24-25 y la jurisprudencia citada.

caso, deberá garantizarse, en primer lugar, que la LOA es idónea para alcanzar el objetivo de interés general perseguido; en segundo lugar, que la injerencia se limita a lo estrictamente necesario, en el sentido de que el objetivo no podría alcanzarse razonablemente de manera igualmente eficaz por otros medios menos atentatorios contra esos derechos fundamentales de las personas afectadas; y, en tercer lugar, que tal injerencia no es desproporcionada en relación con ese objetivo, lo que implica, en particular, una ponderación de la importancia de este último y la gravedad de dicha injerencia. Para cumplir el requisito de proporcionalidad, la LOA debe establecer reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de las medidas en cuestión.<sup>68</sup>

93. En relación con este análisis, la Comisión avanza los siguientes elementos.

94. Por un lado, no parece que la LOA responda efectivamente a un objetivo de interés general reconocido por la Unión. De entrada, la LOA parece constituir una autoamnistía, por dos motivos. En primer lugar, porque los votos de sus beneficiarios han sido fundamentales para su aprobación en el parlamento español. En segundo lugar, porque el proyecto de ley es parte de un acuerdo político para lograr la investidura del Gobierno de España. Pues bien, si hay respaldo para considerar que las autoamnistías en las que quien ostenta el poder político pretende blindarse garantizándose su inmunidad jurídica son contrarias al principio del Estado de Derecho,<sup>69</sup> parece que el mismo criterio habría que aplicar cuando quien está en el Gobierno garantiza la impunidad de sus socios a cambio del apoyo parlamentario.<sup>70</sup>

95. Constituye otro indicio en la misma dirección el hecho de que la tramitación de la LOA siguiera un procedimiento por vía de urgencia, eludiendo así importantes informes de órganos consultivos y sin consulta pública. Como lo ha señalado la Comisión de Venecia, la LOA ha ahondado una división profunda y virulenta en la clase política, en las instituciones, en el mundo judicial, en el mundo académico y en la sociedad española.<sup>71</sup> A pesar de ello, las autoridades españolas no atendieron las recomendaciones de la Comisión de Venecia de que se tomara el tiempo necesario para realizar un diálogo significativo con un espíritu de cooperación leal entre las instituciones estatales, así como entre la mayoría

<sup>68</sup> Véase, por analogía, la sentencia de 22 de noviembre de 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 y C-601/20, EU:C:2022:912, apartados 64-66.

<sup>69</sup> Véase en este sentido el dictamen de la Comisión de Venecia, apartado 74.

<sup>70</sup> Ciertamente es también que la LOA amnistía a otros ciudadanos y empleados públicos, aparte de los líderes del proceso independentista.

<sup>71</sup> Véase en este sentido el dictamen de la Comisión de Venecia, apartado 127.

y la oposición, con el fin de lograr la reconciliación social y política.<sup>72</sup> Las autoridades españolas tampoco atendieron la recomendación de que la LOA fuera aprobada con una mayoría cualificada superior.<sup>73</sup>

96. Por otro lado, en cuanto al requisito de que se establezcan normas jurídicas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de las medidas en cuestión, cabe señalar que el legislador español no atendió las recomendaciones de la Comisión de Venecia sobre el ámbito de aplicación material y temporal de la LOA y, en particular:<sup>74</sup>

- la recomendación de restringir y definir con mayor precisión el alcance material y temporal de la aplicación de la amnistía para que los efectos de la ley sean más previsibles; la ampliación durante la tramitación del proyecto de ley del ámbito de aplicación temporal de la LOA por dos meses sin justificación alguna suscitó inquietudes en cuanto al carácter general de la amnistía; y
- la recomendación de establecer un vínculo más estrecho entre las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, su preparación o sus consecuencias, y los actos de malversación y corrupción.

97. En cualquier caso, en opinión de la Comisión, sería contrario a este requisito de que las normas sean claras y precisas que, como lo sostiene el TCU, la LOA diera lugar a exenciones de responsabilidad de personas que normalmente no deberían ser contempladas habida cuenta del objeto de la ley.

98. A la luz de estas consideraciones, y para el caso en el que exista afectación de los intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 TFUE, la Comisión propone responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta que los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley se oponen a una disposición nacional que concede amnistía que carece de claridad en la definición de su ámbito de aplicación y que, por lo tanto, puede dar lugar a exenciones de responsabilidad de personas que normalmente no deberían ser contempladas habida cuenta del objeto de la amnistía. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si éste sería el caso del artículo 1 LOA.

<sup>72</sup> Véase en este sentido el dictamen de la Comisión de Venecia, apartado 127.

<sup>73</sup> Véase en este sentido el dictamen de la Comisión de Venecia, apartado 128.

<sup>74</sup> Véase en este sentido el dictamen de la Comisión de Venecia, apartado 124.

#### 4.5. Sobre las cuestiones prejudiciales sexta y octava

99. Por medio de su sexta cuestión prejudicial, el TCU pregunta, en esencia, si los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, y el artículo 47 de la Carta, se oponen a una disposición nacional como el artículo 8(3) LOA, en la medida en que este artículo impone el alzamiento de las medidas cautelares, sin dejar ningún margen de decisión al órgano jurisdiccional.

100. Por medio de su octava cuestión prejudicial, el TCU plantea, en substancia, si los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, y el artículo 47 de la Carta, en relación con lo establecido en el artículo 267 TFUE y en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal, se oponen a disposiciones nacionales como los artículos 8(3), 10 y 13(3) LOA, en la medida en que estas disposiciones, según el TCU, privan de efecto útil a la resolución de la cuestión prejudicial planteada conculcando los principios de primacía y eficacia directa del Derecho de la Unión.

101. Conviene recordar que, según el artículo 8(3) LOA, se procederá al alzamiento de las medidas cautelares acordadas. Por su lado, el artículo 10 LOA establece que los procedimientos deben tramitarse con carácter preferente y urgente en un plazo imperativo de dos meses. En fin, con arreglo al artículo 13(3) LOA, tras oír al Ministerio Fiscal y a las entidades públicas perjudicadas, el TCU debe dictar resolución absolviendo de responsabilidad contable a los demandados, cuando dichas entidades no se hayan opuesto.

102. En relación con el artículo 10 LOA, la Comisión ya ha observado, al analizar la segunda cuestión prejudicial, que el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta, se opone a una legislación nacional que impone un plazo imperativo de dos meses para decidir sobre la aplicación de la amnistía, si este plazo no permite a los órganos jurisdiccionales competentes la adopción de las medidas procesales que consideren necesarias, como la obtención de pruebas adicionales o la audiencia de personas, para poder evaluar el fondo del asunto pendiente.

103. Asimismo, en relación con el artículo 13(3) LOA, la Comisión ha ya considerado, al analizar las cuestiones prejudiciales tercera y séptima, que el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta, se opone a una normativa nacional que impide a una parte del procedimiento jurisdiccional debatir de forma contradictoria los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento.

104. Por consiguiente, la Comisión centrará su análisis en si el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta, así como el artículo 267 TFUE y el artículo 23 del Estatuto del Tribunal, se oponen a una normativa nacional que obligue a los tribunales nacionales a alzar inmediatamente todas las medidas cautelares y a aplicar la amnistía en un plazo imperativo de dos meses.

105. De entrada, conviene señalar que el artículo 10 de la LOA no excluye expresamente que el juez nacional pueda interrumpir el plazo de 2 meses durante el periodo en el que el Tribunal examine la demanda de cuestión prejudicial. Ahora bien, la LOA se inscribe en un contexto jurídico nacional particular en lo que respecta a la posibilidad de que los jueces nacionales planteen cuestiones prejudiciales. Así, en diciembre de 2023 se introdujo un nuevo artículo 43 bis en la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>75</sup> que establecía que el auto de planteamiento de cuestión prejudicial acuerda la suspensión de las actuaciones hasta la resolución del Tribunal.<sup>76</sup> Sin embargo, este nuevo artículo fue derogado<sup>77</sup> rápidamente.<sup>78</sup> En estas circunstancias, no está del todo claro si el artículo 10 LOA, a la luz de la supresión del artículo 43 bis de la Ley 1/2000, podría impedir al juez nacional interrumpir el plazo previsto en el artículo 10 LOA para plantear una cuestión prejudicial.

106. Por lo que se refiere al artículo 8(3) LOA, el propio preámbulo de la ley indica que *«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»*. Es más, el preámbulo de la LOA añade que *«[e]sta previsión es coherente con el régimen establecido para la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 de la Constitución y la cuestión prejudicial del artículo 267 de Tratado de*

<sup>75</sup> Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

<sup>76</sup> Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

<sup>77</sup> Por medio del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social (véase la disposición derogatoria única).

<sup>78</sup> Según informaciones de [prensa jurídica](#), el Gobierno español derogó este artículo a petición del partido político *Junts*, que consideraba que dicha disposición dificultaba o retrasaba la aplicación de la LOA.

*Funcionamiento de la Unión Europea*». <sup>79</sup> Es decir, la LOA parece imponer el alzamiento de las medidas cautelares que hubieran sido adoptadas, incluso en el caso en el que el órgano jurisdiccional nacional decidiera plantear una cuestión prejudicial al Tribunal (que podría versar, por ejemplo, sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de esa obligación de alzar las medidas cautelares en todo caso).

107. Según el TCU, <sup>80</sup> los artículos 8(3) y 10 LOA, a la luz del apartado V, párrafos décimo y undécimo, de su preámbulo, podrían tener por efecto que el TCU ya se hubiera visto obligado a alzar las medidas cautelares y a dictar una resolución absolutoria de la responsabilidad contable (con los efectos de cosa juzgada) en el momento en que el Tribunal dictara, en su caso, su decisión prejudicial, lo que sería contrario al principio de primacía y al efecto directo del artículo 267 TFUE.

108. Conviene recordar que los Tratados han creado un sistema jurisdiccional destinado a garantizar la coherencia y la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión y, en este marco, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal garantizar tanto la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros como la tutela judicial efectiva que ese ordenamiento reconoce a los justiciables. La piedra angular del sistema jurisdiccional así concebido es el procedimiento de remisión prejudicial contemplado en el artículo 267 TFUE, que, al establecer un diálogo de juez a juez precisamente entre el Tribunal y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, tiene como finalidad garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión, permitiendo de ese modo garantizar su coherencia, su plena eficacia y su autonomía, así como, en última instancia, el carácter propio del Derecho instituido por los Tratados. <sup>81</sup>

109. El artículo 23 del Estatuto del Tribunal establece que, en los asuntos sustanciados mediante el procedimiento prejudicial, la resolución del órgano jurisdiccional nacional por la que somete un asunto al Tribunal suspende el procedimiento nacional. <sup>82</sup> La jurisprudencia del Tribunal ha señalado también que el procedimiento prejudicial exige suspender el

<sup>79</sup> Véase el apartado V del preámbulo de la LOA, párrafos décimo y undécimo.

<sup>80</sup> Auto de remisión prejudicial, p. 77.

<sup>81</sup> Sentencia de 5 de junio de 2003, Comisión/Polonia, C-204/21, EU:C:2023:442, apartados 274-275 y la jurisprudencia citada.

<sup>82</sup> Por consiguiente, el Tribunal indica, en el punto 25 de sus Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales, que la presentación de una petición de decisión prejudicial entraña la suspensión del procedimiento nacional hasta que el Tribunal se pronuncie.

procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente a la espera de la respuesta del Tribunal.<sup>83</sup> Por último, el principio de primacía obliga al juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, a garantizar la plena eficacia de las exigencias de este Derecho en el litigio de que conozca, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier normativa o práctica nacional, aun posterior, contraria a una disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo, sin que deba solicitar o esperar a su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional.<sup>84</sup>

110. Pues bien, una obligación impuesta por la legislación nacional a los órganos jurisdiccionales nacionales de alzar todas las medidas cautelares antes de haber decidido si la aplicación de la amnistía está justificada en un caso concreto, incluso cuando los órganos jurisdiccionales nacionales consideren necesario solicitar una decisión prejudicial, es incompatible con los principios de primacía del Derecho de la Unión, de separación de poderes, el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta, el artículo 23 del Estatuto del Tribunal y el artículo 267 TFUE, al restringir indebidamente el diálogo entre los tribunales nacionales y el TJUE.

111. La plena eficacia del Derecho de la Unión exige que el juez que conozca de un litigio regido por este Derecho pueda acordar medidas provisionales para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que habrá de recaer. En efecto, si el órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento hasta que el Tribunal responda a su cuestión prejudicial no pudiera acordar medidas provisionales hasta el pronunciamiento de su resolución tras la respuesta del Tribunal, el efecto útil del sistema establecido por el artículo 267 TFUE se vería menoscabado. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si las medidas cautelares deben ser mantenidas o alzadas en el caso concreto.<sup>85</sup>

112. Por otro lado, una obligación impuesta por la legislación nacional a los órganos jurisdiccionales nacionales de adoptar una decisión judicial definitiva sobre la aplicación

<sup>83</sup> Sentencia de 31 de enero de 2023, Puig Gordi, C-158/21, EU:C:2023:57, apartado 29 y la jurisprudencia citada.

<sup>84</sup> Sentencia de 27 de abril de 2023, M.D., C-528/21, EU:C:2023:341, apartado 100 y la jurisprudencia citada.

<sup>85</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2021, W. Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento), C-487/19, EU:C:2021:798, apartado 142 y la jurisprudencia citada.

de la amnistía en un caso concreto en un plazo imperativo de dos meses, que impide la suspensión de dicho plazo en caso de que el órgano jurisdiccional nacional considere necesario plantear una petición de decisión prejudicial, privaría de facto al procedimiento de decisión prejudicial de todo efecto útil e impediría al órgano jurisdiccional nacional garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión.<sup>86</sup> Tal legislación es incompatible con los principios de primacía del Derecho de la UE, de separación de poderes, el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta, el artículo 23 del Estatuto del Tribunal y el artículo 267 TFUE. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si el artículo 10 LOA le impide suspender dicho plazo en caso de planteamiento de una demanda de decisión prejudicial.

113. En definitiva, una normativa nacional que privara en la práctica de efecto útil a la resolución de las cuestiones prejudiciales planteadas cuando la respuesta a tales cuestiones es necesaria para garantizar la correcta aplicación del Derecho de la Unión y la tutela judicial efectiva, es contraria a los principios de primacía del Derecho de la Unión y de separación de poderes, así como al artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del 47 de la Carta, al artículo 23 del Estatuto del Tribunal y al artículo 267 TFUE, y debería ser inaplicable por el órgano jurisdiccional nacional.

114. A la luz de estas consideraciones, la Comisión propone al Tribunal responder a las cuestiones sexta y octava que los principios de primacía del Derecho de la Unión y de separación de poderes, así como el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y del artículo 47 de la Carta, el artículo 23 del Estatuto del Tribunal y el artículo 267 TFUE, se oponen a una legislación nacional que, por un lado, impone el alzamiento de las medidas cautelares antes de haber decidido si la aplicación de la amnistía está justificada en un caso concreto, incluso cuando el órgano jurisdiccional nacional considere necesario solicitar una decisión prejudicial; y, por otro lado, impone un plazo imperativo de dos meses para decidir sobre la aplicación de la amnistía que no permite la

---

<sup>86</sup> Conviene recordar que, como se ha señalado al analizar la segunda cuestión prejudicial, los jueces que no respeten el plazo imperativo de dos meses establecido en el artículo 1 LOA corren el riesgo de incurrir en responsabilidad disciplinaria. En efecto, el retraso injustificado en la iniciación o en la tramitación de los procesos o causas de que conozca el juez o magistrado en el ejercicio de su función es una infracción disciplinaria grave prevista en el artículo 418, apartado 11, de la Ley Orgánica del Poder Judicial (véase el párrafo 65 más arriba).

suspensión de dicho plazo en caso de que el órgano jurisdiccional nacional considere necesario plantear una petición de decisión prejudicial.

## 5. CONCLUSIÓN

115. Por las razones hasta aquí expuestas, la Comisión propone al Tribunal que responda a las cuestiones prejudiciales como sigue:

- El artículo 325 TFUE debe ser interpretado en el sentido de que no existe un vínculo suficiente entre las actividades ilegales que tengan por objetivo la secesión de una parte del territorio de un Estado miembro y los intereses financieros de la Unión, en lo que respecta a los recursos propios de la Unión. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si las particularidades del asunto principal podrían justificar la existencia de un vínculo de conexión suficiente, en particular en el supuesto de que se hubieran desviado fondos de la Unión para financiar el referéndum ilegal.
- El artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y el artículo 47 de la Carta, se opone a una legislación nacional que impone un plazo imperativo de dos meses para decidir sobre la aplicación de la amnistía, si este plazo no permite a los órganos jurisdiccionales competentes la adopción de las medidas procesales que consideren necesarias, como la obtención de pruebas adicionales o la audiencia de personas, para poder evaluar el fondo del asunto pendiente.
- El artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y el artículo 47 de la Carta, se opone a una normativa nacional que impide a una parte del procedimiento jurisdiccional debatir de forma contradictoria los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento.
- En el caso de que exista afectación a los intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 TFUE, los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley se oponen a una disposición nacional que concede amnistía y que carece de claridad en la definición de su ámbito de aplicación y que, por lo tanto, puede dar lugar a exenciones de responsabilidad de personas que normalmente no deberían ser contempladas habida cuenta del objeto de la amnistía.
- Los principios de primacía del Derecho de la Unión y de separación de poderes, así como el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 2 TUE y el