



COMUNICADO DE PRENSA n.º 112/26

Luxemburgo, 16 de julio de 2026

Sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-523/24 | Sociedad Civil Catalana y C-666/24 |
Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT)

El Derecho de la Unión no se opone a la ley española de amnistía para la normalización de la situación en Cataluña

La aprobación y la aplicación de una ley de amnistía son competencia de los Estados miembros, por lo que el control del Tribunal de Justicia se limita a identificar problemas de tutela judicial que presenten carácter sistémico y a verificar la observancia del efecto útil de las normativas del Derecho de la Unión concretamente afectadas, como la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo y el procedimiento prejudicial

El Tribunal de Cuentas y la Audiencia Nacional han planteado al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la ley española de amnistía aprobada en junio de 2024, mediante la que se amnistían determinados actos ejecutados en el contexto del proceso independentista catalán. En sus sentencias, la Gran Sala del Tribunal de Justicia declara que el Derecho de la Unión no se opone a dicha ley de amnistía. Esta tiene por objeto reducir tensiones institucionales y políticas y facilitar un escenario de reconciliación:

- imponiendo a los órganos jurisdiccionales nacionales la adopción de una resolución de extinción de la responsabilidad en un plazo máximo de dos meses, sin valorar las alegaciones y pruebas exculpativas y sin dar audiencia a todas las partes del procedimiento, y
- determinando que no se enjuicien ciertos delitos de terrorismo cometidos exclusivamente en el contexto particular del movimiento en favor de la independencia de Cataluña, con excepción de los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos.

En cuanto a la regulación procesal que la ley de amnistía contempla en un ámbito que es competencia de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia indica que su control se limita a los problemas de tal envergadura que presenten un carácter sistémico capaz de comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional. Pues bien, según el Tribunal de Justicia, la regulación procesal de la ley española de amnistía no puede generar ese tipo de problemas.

Esta ley respeta asimismo el efecto útil de la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, puesto que, en consonancia con sus propios objetivos, se limita a disponer, con posterioridad, que no se enjuicien ciertos delitos de terrorismo cometidos exclusivamente en el contexto particular del movimiento en favor de la independencia de Cataluña.

El Tribunal de Justicia subraya, no obstante, que la referida ley de amnistía no debe privar de efecto útil al procedimiento prejudicial. Así ocurriría si el plazo máximo de dos meses en el que los órganos jurisdiccionales nacionales deben dictar la resolución de extinción de la responsabilidad y alzar las medidas cautelares que se hayan acordado fuera aplicable incluso cuando se haya planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión

prejudicial, sin que sea posible esperar a que este dicte resolución. Si se demostrara que la ley de amnistía contiene disposiciones que dan lugar a este efecto, deberían dejarse inaplicadas.

El 10 de junio de 2024, las Cortes Generales aprobaron una ley de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. ¹ Esta ley amnistía los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable ejecutados en el marco del referéndum ilegal de autodeterminación de Cataluña de 1 de octubre de 2017, así como las acciones ejecutadas en el contexto del proceso independentista catalán.

Mediante sentencia de 26 de junio de 2025, el Tribunal Constitucional declaró que esta ley, con excepción de dos preceptos, se ajusta a la Constitución española.

En cambio, el Tribunal de Cuentas y la Audiencia Nacional tienen dudas acerca de la compatibilidad de dicha ley con el Derecho de la Unión, por lo que han planteado al Tribunal de Justicia diversas cuestiones prejudiciales.

Asunto C-523/24, Sociedad Civil Catalana

El Tribunal de Cuentas tiene que pronunciarse sobre unas acciones de responsabilidad ejercitadas contra diversas personas encargadas de la gestión de fondos públicos, a las que se acusa de haber causado daños en el patrimonio público de la Generalidad de Cataluña. Esos daños derivan de los gastos en que se incurrió para llevar a cabo el referéndum y promover internacionalmente la independencia de Cataluña durante el período comprendido entre 2011 y 2017.

El Tribunal de Cuentas desea que se dilucide, en primer término, **si la extinción de la responsabilidad por esos daños puede afectar a los intereses financieros de la Unión. El Tribunal de Justicia responde negativamente.**

En efecto, la eventual incidencia en el presupuesto de la Unión no puede derivarse de un perjuicio ocasionado únicamente al presupuesto nacional debido a que la contribución del Estado miembro al presupuesto de la Unión podría verse afectada. En concreto, no puede considerarse que los intereses financieros de la Unión se vean afectados por la mera disminución de la renta nacional bruta que podría potencialmente derivarse de la secesión de una parte del territorio nacional.

En segundo término, el Tribunal de Cuentas tiene dudas acerca de **la compatibilidad de la ley de amnistía con la obligación general de los Estados miembros**, contemplada en el Tratado UE, de establecer las vías de recurso necesarias para **garantizar la tutela judicial efectiva** en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. ²

En su sentencia, **el Tribunal de Justicia indica que, en un ámbito que es competencia de los Estados miembros, su control se limita a los problemas del tal envergadura que presenten un carácter sistémico capaz de comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.**

Desde este prisma, la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva no se opone a las disposiciones procesales que, exclusivamente en el ámbito de aplicación concretamente delimitado de la ley de amnistía, imponen a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad en un plazo máximo de dos meses, sin valorar las alegaciones y las pruebas exculpativas y sin dar audiencia a todas las partes del procedimiento. **Según el Tribunal de Justicia, estas disposiciones no pueden generar problemas de tal envergadura que presenten un carácter sistémico capaz de comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.**

En tercer término, el Tribunal de Cuentas alberga dudas sobre la **compatibilidad de la ley de amnistía con el procedimiento de remisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.**

En su sentencia, el Tribunal de Justicia señala que **la ley española de amnistía podría privar de efecto útil al procedimiento prejudicial.** Así ocurriría **si el plazo máximo de dos meses** que se impone a los órganos jurisdiccionales **nacionales para dictar la resolución** de extinción de la responsabilidad **y alzar las medidas cautelares** acordadas se aplicara **aun cuando el Tribunal de Justicia no haya dictado todavía resolución sobre**

una petición de decisión prejudicial que se le haya planteado.

No obstante, ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno español sostuvo que la ley de amnistía se presta a una interpretación conforme con el Derecho de la Unión, según la cual el procedimiento puede suspenderse y las medidas cautelares pueden mantenerse mientras sea necesario para garantizar el efecto útil de la respuesta del Tribunal de Justicia.

Asunto C-666/24, ACVOT

En respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Audiencia Nacional, el Tribunal de Justicia recuerda, para empezar, que la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo³ obliga a los Estados miembros, en primer término, a tipificar como delitos de terrorismo una serie de actos cometidos con finalidad terrorista, en segundo término, a castigar delitos relacionados con un grupo terrorista o con actividades terroristas, así como la complicidad, inducción y tentativa de comisión de estos, y, en tercer término, a establecer sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias, que deben ser superiores a las previstas por el Derecho nacional para esos delitos cuando no concurra la intención terrorista.

En cambio, el Tribunal de Justicia observa que la Directiva no contiene ninguna disposición específica sobre los mecanismos nacionales de extinción de la responsabilidad penal, como la amnistía, y que, en consecuencia, no determina expresamente los límites de estos mecanismos. Ahora bien, la aplicación de una amnistía como la establecida en la ley española de amnistía supone que ciertos actos susceptibles de ser calificados de terrorismo que están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha ley ya no puedan enjuiciarse en España. Se trata de actos ejecutados entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023 en el contexto específico del movimiento en favor de la independencia de Cataluña.

No obstante, según el Tribunal de Justicia, **la ley española de amnistía no menoscaba el efecto útil de la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo**. En efecto, en consonancia con sus objetivos de reducir tensiones institucionales y políticas y de facilitar un escenario de reconciliación, esta ley se limita a disponer, con posterioridad, que no se enjuicien determinados delitos de terrorismo cometidos exclusivamente en el contexto particular del movimiento en favor de la independencia de Cataluña, al tiempo que excluye de la amnistía los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos.

Corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes identificar los actos concretos que quedan excluidos de la amnistía.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que **la definición abstracta de los actos comprendidos en esta exclusión de la amnistía**, y en particular la circunstancia de que la ley de amnistía no precise con detalle la naturaleza exacta del conjunto de estos actos ni fije un umbral de gravedad para ellos, **no quebranta las exigencias del principio de seguridad jurídica**. En efecto, una técnica legislativa que consiste en recurrir a formulaciones abstractas o a categorías generales, en vez de a listas exhaustivas, respeta este principio, siempre y cuando la interpretación de dichas formulaciones y categorías sea razonablemente previsible. Pues bien, la referida disposición de exclusión remite a conceptos jurídicos del Derecho penal, como la intención, la causalidad y la gravedad de una violación de los derechos humanos, los cuales no deberían plantear dificultades de aplicación para los órganos jurisdiccionales competentes, a fin de excluir un acto, en su caso, del beneficio de la amnistía.

A continuación, el Tribunal de Justicia destaca que **la ley española de amnistía respeta los principios de igualdad de trato y de no discriminación**, puesto que, a la luz de su finalidad expresa de favorecer la reconciliación política únicamente en el contexto de un movimiento político particular, no puede considerarse que los delitos cometidos en ese contexto y los delitos cometidos en otros contextos se correspondan con situaciones comparables.

Por último, dado que **la ley española de amnistía** no menoscaba el efecto útil de la referida Directiva, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de igualdad de trato y de no discriminación, el Tribunal de Justicia concluye que esta ley **tampoco viola el principio de primacía**, en virtud del cual todos los órganos de los Estados miembros

deben dar plena eficacia a las distintas normas de la Unión, o **el principio de cooperación leal**, que obliga a los Estados miembros, en particular, a abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

RECUERDE: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, pregunten al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o de la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional. Compete al tribunal nacional resolverlo de conformidad con la resolución del Tribunal de Justicia. Dicha resolución vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación, que no vincula al Tribunal de Justicia.

El texto íntegro y, en su caso, los resúmenes de las sentencias ([C-523/24](#) y [C-666/24](#)) se publican en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.

Tiene a su disposición imágenes del pronunciamiento de las sentencias en «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106.

¡Siga en contacto con nosotros!



¹ [Ley Orgánica 1/2024](#), de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (BOE n.º 141, de 11 de junio de 2024, p. 67764).

² Principio de tutela judicial efectiva, consagrado en una disposición general del Derecho primario de la Unión, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

³ [Directiva \(UE\) 2017/541](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.