

AMNISTÍA Y DERECHO DE LA UE. ESTADO DE DERECHO, EFECTO ÚTIL Y
SACRIFICIOS RAZONABLES SEGÚN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA
[Comentario a las Sentencias del TJ (Gran Sala) de 16 de julio de 2026, As. C-523/24,
Sociedad Civil Catalana (SCC); y 666/24, Associació Catalana de Víctimes
d'Organitzacions Terroristes (ACVOT)]

Dr. Rafael Arenas García
Catedrático de Derecho internacional privado
Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN: Las sentencias del Tribunal de Luxemburgo sobre la Ley Orgánica de Amnistía (LOA) no encuentran, en lo esencial, incompatibilidades con el Derecho de la UE. A este resultado se llega a partir de distintos mecanismos: no se consideran las objeciones del dictamen emitido por la Comisión de Venecia, se construye una doctrina novedosa sobre la exigencia de problemas sistémicos para entender que se ha vulnerado el art. 19 TUE, se recurre a la doctrina del efecto útil para limitar el alcance literal de la normativa de la UE y se asumen como propios los argumentos de la LOA y del TC.

Es obvio que en un tema como este no resulta posible eliminar completamente de la decisión judicial valoraciones políticas. En este caso la opción del Tribunal de Luxemburgo es clara y cabe preguntarse si no podría conducir a una diferencia de trato en función de los planteamientos políticos que se defiendan.

PALABRAS CLAVE: Amnistía. Estado de Derecho. Efecto útil. Artículo 2 TUE. Artículo 19 TUE.

SUMMARY: The judgments of the Court of Justice on the Spanish Organic Law on Amnesty (LOA) find, in essence, no incompatibility with EU law. This outcome is reached through several mechanisms: the objections raised in the Venice Commission's opinion are disregarded; a novel doctrine is developed requiring systemic problems for an infringement of Article 19 TEU to be found; the *effet utile* doctrine is used to limit the literal scope of EU legislation; and the arguments of the LOA and of the Spanish Constitutional Court are adopted as the Court's own.

Clearly, in a matter such as this, political assessments cannot be entirely removed from judicial decision-making. In this case, the Luxembourg Court's choice is clear, and it is legitimate to ask whether it might lead to differences in treatment depending on the political positions at stake.

KEY-WORDS: Amnesty. Rule of law. Effect utile. Article 2 TEU. Article 19 TEU.

SUMARIO:

I. Introducción

II. Hechos y relato

1. El *procés*

2. La amnistía

III. El art. 2 del TUE: de Hungría a España

IV. Terrorismo, amnistía y efecto útil

V. Conclusión

I. Introducción

De las muchas cuestiones interesantes que pueden comentarse sobre las sentencias SCC y ACVOT del Tribunal de Luxemburgo, aquí trataré dos: por un lado, la relación entre la Ley Orgánica de Amnistía (LOA)¹ y los valores del art. 2 del TUE. Por otra parte, la compatibilidad entre esta Ley y la Directiva en materia de lucha contra el terrorismo². De acuerdo con el Tribunal de Luxemburgo, no hay nada en la LOA que contradiga ni el art. 2 del TUE ni la mencionada Directiva. Entiendo, sin embargo, que existen elementos que podrían matizar o, al menos, apuntar hacia alguna duda sobre esa limpia relación entre lo establecido en la Ley de Amnistía y el Derecho de la UE³. Por un lado, en el caso de la Directiva sobre delitos de terrorismo, es interesante la forma en que el Tribunal proyecta la doctrina del efecto útil sobre el caso y, en concreto, la vinculación que establece entre determinados objetivos políticos y la posibilidad de excluir la persecución penal de los delitos de terrorismo que puedan cometerse en el marco de esos objetivos políticos. Por otro lado, en lo que se refiere a la eficacia de los valores del art. 2 del TUE, es inevitable poner en relación las sentencias sobre la amnistía con la sentencia Comisión c. Hungría de hace unos meses⁴. En esta última decisión, por primera vez, el Tribunal de Justicia aplicó directamente el art. 2 del TUE para declarar contraria al Derecho de la UE normativa de un estado miembro⁵. En las sentencias de 16 de julio, sin embargo, no analiza la compatibilidad entre los valores del art. 2 del TUE y la LOA, pese a que ese art. 2 del TUE había sido invocado en las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Cuentas.

El resultado final, como veremos, son decisiones en las que el Tribunal admite ciertos “sacrificios razonables”. El art. 19 del TUE, en lo que se refiere a la protección del proceso equitativo, solamente operará ante “problemas sistémicos” y determinados delitos que han de ser perseguidos según el Derecho de la UE serán ignorados cuando se den determinadas circunstancias que no comprometan el efecto útil de la norma. El Tribunal, normalmente tan proclive a extender la eficacia del Derecho de la UE, admite aquí un cierto retroceso frente a las normas nacionales. Lo examinaremos en los epígrafes III y IV.

Antes de entrar en ello, sin embargo, nos detendremos en otra que podría parecer menor: en las sentencias que nos ocupan el relato de los hechos comienza con las acciones jurídicas emprendidas. En un caso con la demanda que presenta SCC ante el Tribunal de Cuentas⁶ y en el otro por el escrito de conclusiones de la Fiscalía en relación a unas

¹ LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña, *BOE*, 11-VI-2024.

² Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, *DO*, núm L 88 de 31-III-2017.

³ Como es sabido, la sentencia SCC declaró que sí es contraria al Derecho de la UE la exigencia de que los tribunales se pronuncien sobre las solicitudes de aplicación de la LOA y alcen las medidas cautelares existentes incluso en aquellos casos en los que esté pendiente una resolución del Tribunal de Justicia, lo que afecta a los arts. 8.3, 10 y 13.3 de la LOA. En la sentencia ACVOT se indica que la aplicación de la amnistía a delitos de terrorismo es compatible con el Derecho de la UE siempre que los tribunales tengan la capacidad de determinar qué delitos de terrorismo quedan excluidos de la LOA. En este trabajo no nos ocuparemos de estos matices, que no afectan a la sustancial compatibilidad de la Ley de Amnistía con el Derecho de la UE, a juicio del Tribunal de Luxemburgo.

⁴ STJ de 21 de abril de 2026, Comisión c. Hungría, C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326.

⁵ *Vid.* K. Lenaerts y J.A. Gutiérrez-Fons, “En la Unión Europea, valores primero”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 2026, núm. 98, pp. 27-44, p. 39.

⁶ *Vid.* el apartado 26 de la sentencia.

personas acusadas de varios delitos⁷. Los hechos previos a tales actuaciones judiciales no aparecen -si lo hacen- hasta más adelante; lo que choca con la opción del Tribunal de Luxemburgo en otras decisiones en las que la presentación de los hechos relevantes se remonta a momentos anteriores al inicio de las actuaciones judiciales⁸. Por supuesto, hay también supuestos en los que el Tribunal hace arrancar el relato de los hechos con la acción judicial que da origen a la cuestión prejudicial; pero el que se haga de una u otra forma no es -creo- irrelevante.

En este caso de lo que se trataba era de determinar si la LOA era compatible con el Derecho de la UE, y las leyes de amnistía no pueden ser juzgadas más que en el contexto en el que se producen. Sin ese contexto ya no es que puedan ser correctamente valoradas, sino que quizás no puedan ser ni siquiera correctamente entendidas. De hecho, creo que para quienes no tengan el contexto que nos hurta el Tribunal de Luxemburgo, la propia descripción del caso puede resultar ininteligible. Me imagino dentro de unos años a algún comentarista teniendo que rebuscar en uno y otro enlace para poder entender a qué se está refiriendo el Tribunal de Justicia cuando describe los hechos de las sentencias SCC y ACVOT.

Por supuesto, ningún relato es inocente. No solamente la selección de los hechos que se cuentan, sino también el orden en el que se presentan es relevante. En las decisiones que aquí se comentan el centro está en unas actuaciones judiciales en el que aparece, como un incidente procesal, la Ley Orgánica de Amnistía; pero no se da cuenta ni de cuál es el origen de esas acciones ante el Tribunal de Cuentas y la Audiencia Nacional ni de la forma en que aparece la LOA. Entiendo que hubiera sido conveniente haber incluido estos elementos en el relato de los hechos, y por eso, en el siguiente epígrafe, ordenaré los acontecimientos de una manera quizás revolucionaria: el orden cronológico.

II. Hechos y relato

1. El procés

El punto de inicio del caso es el año 2011, que es precisamente cuando arranca el ámbito temporal de la amnistía y que se corresponde con las primeras actuaciones relevantes de la Generalitat orientadas a conseguir la secesión de Cataluña (el denominado *procés*). El punto central del *procés* se alcanzó en 2017⁹, cuando varias administraciones públicas catalanas, con el gobierno de la Generalitat al frente, decidieron dejar de actuar como administración constitucional española para organizar la secesión de Cataluña y convertir el territorio en una República independiente. No es preciso entrar en el debate sobre si quienes participaban en ese proyecto (el denominado *procés*) tenían realmente la intención de culminarlo o lo utilizaban como mecanismo de presión para conseguir otros objetivos; pero de lo que no cabe duda es de la abundancia de declaraciones y resoluciones, adoptadas formalmente por los órganos competentes de las diferentes administraciones autonómica y local, que, de manera expresa, señalaban la existencia de un proceso que debería culminar con la secesión de Cataluña, un proceso en el que tuvieron un papel central las denominadas “leyes de desconexión” de septiembre de

⁷ Vid. el apartado 21 de la sentencia.

⁸ Vid., por ejemplo, la STJ de 5 de junio de 2018, Coman, C-673/16 (apartado 9), la STJ de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16 (apartado 24), STJ de 21 de enero de 2016, Eturas y otros, C-74/14 (apartados 5 y siguientes o STJ de 21 de diciembre de 2011, N.S., C-411/10 y C-493/10, apartados 34 y siguientes).

⁹ Vid. apartado 28 de la sentencia SCC

2017¹⁰ y el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017¹¹. Estas actuaciones implicaron destinar recursos públicos a fines ilegales, lo que podría implicar responsabilidad contable y, en función de las circunstancias, la comisión de un delito.

Desde antes, incluso, del 1 de octubre de 2017, los tribunales actuaron en relación a los hechos que estaban ocurriendo en Cataluña. El bloqueo de una comisión judicial en un edificio de la Generalitat el 20 de septiembre de 2017 implicó el inicio de actuaciones judiciales contra los dirigentes de las entidades que habían convocado a los ciudadanos para proteger a las instituciones de la Generalitat frente a las investigaciones que se estaban desarrollando¹², posteriormente, tales investigaciones se extendieron a otros dirigentes políticos, que fueron juzgados por el Tribunal Supremo, acusados de distintos cargos y, finalmente, condenados por sentencia de 14 de octubre de 2019 por la comisión de delitos de sedición, malversación y desobediencia¹³. La responsabilidad civil que pudiera derivarse de la malversación, sin embargo, no fue determinada por el TS, sino que se remitió al Tribunal de Cuentas quien, además, podría ocuparse de la responsabilidad contable de altos cargos que no habían sido acusados penalmente, pero que podrían haber tenido participación en los gastos irregulares realizados durante el *procés*. SCC decidió utilizar este cauce para exigir la responsabilidad que pudiera derivarse de haber destinado fondos públicos a fines diferentes de los que justificaban el gasto. Aquí se encuentra el origen del caso resuelto por la sentencia SCC.

De cara al referéndum del 1 de octubre de 2017 se habían formado unos grupos denominados Comités de Defensa del Referéndum (CDR) que tenían como finalidad facilitar la celebración del mismo pese a los obstáculos judiciales o policiales que pudieran existir. Tras la celebración del referéndum, estos comités se transformaron en Comités de Defensa de la República, con el objetivo de conseguir convertir en realidad la República Catalana independiente que se había intentado en 2017. En septiembre de 2019, varios miembros de esos CDR fueron detenidos, siendo acusados de estar preparando explosivos que podrían utilizar para, mediante la violencia, conseguir la independencia de Cataluña. Estas detenciones son el origen del caso que acabó en la sentencia ACVOT.

2. La amnistía

Tras el fracaso del intento de secesión y la condena de varios de los líderes del movimiento secesionista, los partidos políticos que habían protagonizado el *procés* buscaron una alianza con el PSOE, partidos nacionalistas y otras fuerzas que se ubicaban en la izquierda del espectro político con el fin de conseguir mitigar los efectos de la respuesta jurídica al intento de secesión. En esta línea se insertan tanto el indulto a los condenados a penas de prisión (concedido por medio de varios Reales Decretos de 22 de junio de 2021 publicados en el *BOE* de 23 de junio de 2021) y la modificación del Código

¹⁰ Leyes catalanes 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (*DOGC*, 6-IX-2017, Anexo A) y Ley catalana 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (*DOGC*, 8-IX-2017, Anexo A).

¹¹ Para un mayor detalle en estos hechos me remito a R. Arenas García, *Orden europea de detención y entrega y defensa del orden constitucional de los estados miembros de la UE: el caso del procés*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2025, pp. 35-47, esp. pp. 39-44.

¹² *Ibidem*, p. 52.

¹³ STS (Penal) 459/2019, de 14 de octubre de 2019, ECLI:ES:TS:2019:2997. Algunos de los acusados fueron condenados por sedición y malversación, otros solamente por sedición y tres únicamente por desobediencia. Los primeros (los condenados por sedición y malversación o solamente sedición) recibieron penas de prisión; los segundos (condenados únicamente por desobediencia), penas de multa e inhabilitación.

Penal para eliminar el delito de sedición y modificar la tipificación del de malversación¹⁴. El siguiente paso, sin embargo, era conseguir una amnistía para los hechos acaecidos durante el *procés*. Tras las elecciones de 2023, el acuerdo de investidura que llevó a Pedro Sánchez a la presidencia del Gobierno incluyó la aprobación de una Ley de Amnistía, que beneficiaría, entre otros, a varios de los líderes de los partidos que habían votado a favor de dicha investidura¹⁵. El registro en el Congreso de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía precedió en tres días a la investidura de Pedro Sánchez¹⁶.

La tramitación de la ley produjo una honda división en la sociedad española, como muestra que fuera finalmente aprobada por el Congreso, pero con la oposición del Senado, que rechazó el texto remitido por la Cámara Baja¹⁷. Obviamente, esta división no afecta a la validez formal de la Ley Orgánica, pero sí puede ser relevante para determinar si es fruto de un amplio consenso que legitime una medida excepcional como es la amnistía. El Senado, además, pidió un dictamen sobre la proposición de ley a la Comisión de Venecia, quien la aprobó en su sesión de los días 15 y 16 de marzo de 2024¹⁸. El informe incluía ciertas observaciones sobre las contradicciones entre el texto y tramitación de la proposición de ley y las exigencias del Estado de Derecho.

Una vez aprobada la LOA se debía determinar cómo se proyectaría sobre los supuestos que había sido juzgados o que estaban siendo investigados; así como su compatibilidad tanto con la Constitución española como con el Derecho de la UE. Habiéndose planteado varios recursos de inconstitucionalidad contra la LOA, el TC se pronunció en su sentencia de 26 de junio de 2025¹⁹, relevante, como veremos, para las decisiones del Tribunal de Luxemburgo que comentamos. La sentencia considera que la LOA es, en términos generales, compatible con la Constitución, aunque anula algunos de sus apartados. Quedan pendientes, sin embargo, nuevas decisiones del TC que resuelvan cuestiones de inconstitucionalidad y recursos planteados en relación a la LOA.

Dado que también se había planteado la contradicción de la LOA con el Derecho de la UE, se han formulado varias cuestiones prejudiciales en relación a la misma. Las dos primeras resoluciones del Tribunal de Luxemburgo que se ocupan de esta Ley son las que aquí se comentan. Como es sabido, mantienen la esencial compatibilidad de la LOA con el Derecho de la UE; limitándose a declarar que la imposición de que los jueces y tribunales resuelvan las peticiones de aplicación de la LOA incluso aunque esté pendiente una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo no se adecua a lo que exige el Derecho de la UE²⁰. Aquí, sin embargo, no entraremos en esto, limitándonos, tal y como

¹⁴ LO 14/2022, de 22 de diciembre, *BOE*, 23-XII-2022.

¹⁵ Oriol Junqueras, presidente de ERC y Carles Puigdemont, líder -aunque no presidente en aquel momento- de Junts, por ejemplo.

¹⁶ *Vid.* el *BOCG*, Congreso de los Diputados, XV Legislatura, Serie B, 32-1, de 24 de noviembre de 2023, donde se recoge el escrito de 13 de noviembre de 2023 dirigido a la Mesa del Congreso por el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-32-1.PDF en el que presenta la Proposición de Ley. La votación de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno se produjo el 16 de noviembre, *vid.* el RD 828/2023, de 16 de noviembre, por el que se nombra Presidente del Gobierno a Pedro Sánchez (*BOE*, 17-XI-2023).

¹⁷ *Vid.* el veto del Senado en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, XV Legislatura, Serie B, 32-12, de 21 de mayo de 2024, https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-32-12.PDF. Este veto fue levantado en el Congreso por 177 votos a favor y 172 en contra, *vid.* el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, XV Legislatura, núm. 45, relativo a la sesión plenaria del 30 de mayo de 2024.

¹⁸ Opinion on the Rule of Law requirements of amnesties with particular reference to the Parliamentary Bill “On the Organic Law on Amnesty for the Institutional, Political and Social Normalisation of Catalonia”, CDL-AD(2024)003.

¹⁹ STC (Pleno) 137/2025, de 26 de junio. La sentencia contó con cuatro votos particulares que optaban por la declaración de inconstitucionalidad de la LOA.

²⁰ *Vid.* apartados 134 a 142 de la sentencia SCC.

se ha adelantado, a examinar la potencial relevancia de los valores que recoge el art. 2 del TUE y la relación entre la LOA y la Directiva en materia de terrorismo.

III. El art. 2 del TUE: de Hungría a España

La sentencia Comisión c. Hungría del pasado abril²¹, es una sentencia “constituyente”, al nivel, probablemente, de Van Gend en Loos²² (efecto directo) y Costa/ENEL²³ (primacía). El art. 2 del TUE, que incluye los valores sobre los que se funda la Unión, pasaba a ser elemento de contraste para determinar la compatibilidad de las normativas nacionales con el Derecho de la UE. Antes de la sentencia Comisión c. Hungría, nunca el Tribunal de Luxemburgo había utilizado de manera aislada el art. 2 del TUE para declarar la contrariedad de una normativa nacional con el Derecho de la Unión. Se dudaba entonces, razonablemente, de que el precepto fuera aplicable de manera autónoma²⁴, más allá de los procedimientos previstos en el art. 7 del TUE. La decisión de abril de 2026 pone fin a este debate y confirma que el Tribunal de Luxemburgo puede utilizar los valores del art. 2 para declarar la contradicción con el Derecho de la UE de normativas nacionales.

Una consecuencia de lo anterior es que el TJ puede ver ampliada su capacidad de control sobre los derechos nacionales más allá de las materias en las que existe regulación de la UE. Los valores del art. 2 del TUE se proyectan sobre toda la actuación estatal, incluso aquella que es de su exclusiva competencia; de tal forma que, si se produce una vulneración de tales valores, el hecho de que no exista normativa de la UE aplicable, más allá del propio art. 2 del TUE, podría no ser relevante. Dicho de otra forma: a partir de ahora el Tribunal de Luxemburgo se convertiría en una combinación de Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional no solamente de la UE, sino también de sus estados miembros. Esta nueva posición del Tribunal de Luxemburgo no ha dejado de plantear críticas²⁵ y también de matizaciones²⁶. En este sentido, es relevante distinguir entre el apartado 549 de la sentencia Comisión c. Hungría, donde recuerda que los estados miembros no pueden ejercer “sus competencias de una manera que vaya en contra de esos valores que definen la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico propio aceptado por los Estados miembros sobre una base de reciprocidad” y el apartado 547, en el que se indica que “del carácter jurídicamente vinculante propio del artículo 2 TUE no se desprende que toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión que concreta directa o indirectamente estos valores implique necesariamente una infracción del mismo artículo 2”. El primer apartado, al hacer referencia a las competencias de los estados, apoyaría una aplicación del art. 2 del TUE más allá de las competencias propias de la UE. El segundo, al remitirse a las infracciones del Derecho de la Unión, abogaría por una interpretación según la cual el art. 2 del TUE podría conducir a una infracción autónoma del Derecho de la UE; pero solo en aquellos casos en los que nos encontramos con otra infracción del

²¹ *Vid. supra* n. núm. 4.

²² STJ de 5 de febrero de 1963, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

²³ STJ de 15 de julio de 1964, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

²⁴ Para la evolución en la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo del papel de este art. 2 del TUE, *vid. L.D. Spieker, “A European Society of Constitutional Interpreters. The Societal Forces Behind Commission v. Hungary”, Verfassungsblog*, 3 de julio de 2026, <https://verfassungsblog.de/a-european-society-of-constitutional-interpreters/>.

²⁵ *Vid.*, por ejemplo, M. Polzin, “Die neue Wertejudikatur: Art. 2 EUV und die Selbstermächtigung des EuGH”, *DÖV Blog*, 7 de mayo de 2026, <https://blog.kohlhammer.de/doev/die-neue-wertejudikatur-art-2-euv-und-die-selbstermachtigung-des-eugh>.

²⁶ *Vid.* Th. Giegerich, “Art. 2 EUV im Vertragverletzungsverfahren: EuGH-Urteil zum ungarischen Anti-LGBTI-Gesetz macht EU zur wehrhaften Demokratie”, *Jean Monnet Saar*, 1 de junio de 2026, <https://jean-monnet-saar.eu/?p=323015>.

Derecho de la UE. Esto es, no podría operar de manera directa en aquellos casos en los que no hubiera infracción de otros preceptos del Derecho de la UE. De confirmarse esta última interpretación, el alcance de la sentencia Comisión c. Hungría sería menor del que algunos han deducido. Aun así, la eficacia directa del art. 2 del TUE, incluso con estos límites, sería relevante (infracción autónoma del Derecho de la UE basada en este precepto) y podría ser puente para una extensión mayor del alcance (a partir de la referencia a la competencia de los estados miembros en el apartado 549 de la sentencia). En cualquier caso, además, el Tribunal de Luxemburgo limita la aplicación directa del art. 2 a aquellos casos en los que las violaciones de los valores del art. 2 sean “manifiestas y especialmente graves”²⁷. A partir de aquí, sin embargo, podemos preguntarnos, por un lado, si es posible esta aplicación directa del art. 2 del TUE en un caso que sea competencia de los estados (atendiendo a la indicación del apartado 549 de la sentencia); y, por otro lado, si esta consideración del art. 2 del TUE puede operar fuera del marco de un recurso por incumplimiento, ya que el apartado 551 de la sentencia Comisión c. Hungría se refiere, expresamente, a este tipo de procedimiento.

Será interesante la forma en la que el Tribunal va respondiendo a esas dudas, y las sentencias que ha dictado en relación con la LOA, más las que puedan dictarse en el futuro, podrían ser una oportunidad para ello. Las dos primeras, las que aquí comentamos, sin embargo, han de considerarse una oportunidad perdida. En parte, por la formulación de las cuestiones prejudiciales.

La pregunta inicial que debería formularse es si la LOA se ajusta a las exigencias del Estado de Derecho. La pregunta es pertinente, porque el ya mencionado dictamen de la Comisión de Venecia sobre la proposición de Ley Orgánica²⁸ plantea en diversos puntos la fricción entre la norma y tales exigencias. Así, cuestiona el procedimiento de urgencia para la tramitación de la Ley²⁹. También plantea la duda de que la LOA persiga realmente la reconciliación -que podría legitimarla- al no existir ni un debate profundo, ni un amplio acuerdo ni mecanismos que den voz a las víctimas³⁰. Plantea dudas sobre los límites temporales de la amnistía³¹ y que existen elementos que podrían llevar a considerarla como una autoamnistía³². Es decir, la posibilidad de que la LOA no responda a lo que sería adecuado para una legítima ley de amnistía no son mera especulación, sino que cuentan con el respaldo de la Comisión de Venecia.

A partir de lo anterior, podría plantearse que la vulneración de las exigencias del Estado de Derecho implicara una correlativa infracción del art. 2 del TUE, con lo que sería necesario determinar si la doctrina de Comisión c. Hungría es trasladable a un supuesto como el que nos ocupa, para lo que habría que decidir, en primer lugar, si es exigible alguna infracción adicional del Derecho de la UE o si podría proyectarse este art 2 del TUE sobre el ejercicio de las competencias propias de los estados. En segundo término, habría que examinar si la doctrina que se sentó en el marco de un recurso por incumplimiento puede extenderse a la decisión sobre cuestiones prejudiciales.

El Tribunal de Luxemburgo, sin embargo, no entra en estos temas. Como digo, tampoco se había planteado en las cuestiones prejudiciales la posibilidad de esta aplicación separada del art. 2 del TUE pero, además, existen algunos elementos en las sentencias que comentamos que parecen conducir a una escasa predisposición del Tribunal a seguir esta línea de razonamiento.

²⁷ *Vid.* apartado 551 de la sentencia Comisión c. Hungría.

²⁸ *Vid. supra* n. núm. 18.

²⁹ *Vid.* apartados 79 y 127 del Dictamen.

³⁰ *Vid.* apartado 127 del Dictamen.

³¹ *Vid.* apartado 124 del Dictamen.

³² *Vid.* apartados 74 y 97 del Dictamen.

En primer lugar, el Dictamen de la Comisión de Venecia no aparece en el texto de las sentencias que comentamos. La razón es clara: el Tribunal de Luxemburgo renuncia a examinar críticamente la compatibilidad de la amnistía con las exigencias del Estado de Derecho, aunque parece asumir que tal compatibilidad existe. En la sentencia ACVOT (apartado 66) cita las Conclusiones del Abogado General³³, donde sí se analiza la proyección de los estándares internacionales en materia de amnistía sobre la LOA, llegando a la conclusión de que ese ajuste existe³⁴, incluso en lo que se refiere a la exclusión de las autoamnistías, puesto que, según el Abogado General, en el caso que nos ocupa no nos encontramos ante este supuesto, que sí había sido planteado en la vista oral³⁵.

En segundo término, lo poco que se dice en las sentencias sobre la legitimidad de la LOA repite los argumentos de la propia Ley. Así, en la sentencia SCC indica que la amnistía requiere decisiones políticas propias de los estados miembros³⁶ y añade que el objeto y alcance de la ley quedan “circunscritos a la resolución del conflicto político en torno al proceso independentista catalán”³⁷, repitiendo lo dicho por el TC, que la LOA “pretende reducir las tensiones institucionales y políticas generadas por el proceso de independencia de Cataluña y facilitar un escenario de reconciliación”³⁸. Esto sin tener en cuenta los indicios contrarios del Dictamen de la Comisión de Venecia y las opiniones contrarias de otros órganos jurisdiccionales como, por ejemplo, el Tribunal Supremo. En relación con esto último, conviene apuntar que el Tribunal de Luxemburgo no tiene por qué basar sus decisiones en lo que hayan apreciado órganos jurisdiccionales nacionales; de tal forma que recurrir a la opinión del Tribunal Constitucional es legítimo, pero ni resulta obligado ni libera de la fundamentación propia ni excluye que puedan considerarse las opiniones de otros órganos jurisdiccionales que no están en peor posición que el Tribunal Constitucional para interpretar y aplicar el Derecho de la UE y el Derecho internacional³⁹. En tercer lugar, cuando el Tribunal de Luxemburgo no ha tenido más remedio que contrastar la LOA con las exigencias del Estado de Derecho, ha optado por una interpretación favorable a la Ley de Amnistía. Esto se aprecia especialmente en el análisis que hace el Tribunal de Justicia en la sentencia SCC de la proyección del art. 19 del TUE en la exigencia, contenida en los arts. 10, párrafo segundo y 13.3 de la LOA, de dictar una decisión de extinción de responsabilidad en un plazo de dos meses, sin poder valorar las alegaciones y pruebas exculpatorias, y sin dar audiencia a las partes. De acuerdo con el planteamiento de la cuestión prejudicial, estas exigencias podrían contradecir lo establecido en el art. 19 del TUE y en el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales (derecho de acceso al proceso y tutela judicial efectiva). La sentencia no entra en la aplicación del art. 47 de la Carta, presumiblemente, por no constar que estuvieran

³³ Conclusiones del Abogado General Sr. Dean Spielmann de 13 de noviembre de 2025, ECLI:EU:C:2025:891.

³⁴ *Vid.* apartados 75 a 84 de las Conclusiones. El Abogado General sí que cita el dictamen de la Comisión de Venecia tanto en relación a este caso (n. núm. 75, entre otras) como en el que resuelve las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Cuentas (Conclusiones del Abogado General Sr. Dean Spielmann de 13 de noviembre de 2025, ECLI:EU:C:2025:889, n. núm. 72, entre otras), pero sin atender a las objeciones que plantea este Dictamen sobre la tramitación de la ley, en relación a la ausencia de una auténtica reconciliación y sobre la posibilidad de que se trate de una autoamnistía.

³⁵ *Vid.* apartados 91 a 95 de las Conclusiones. Aquí las Conclusiones citan el apartado 74 del dictamen de la Comisión de Venecia, pero no mencionan el 97, donde se apunta hacia los indicios de que la LOA pretendiese favorecer a personas concretas.

³⁶ *Vid.* apartado 121.

³⁷ *Vid.* apartado 123.

³⁸ *Vid.* apartado 122.

³⁹ El ATS (Sala Penal) de 1 de julio de 2024, ECLI:ES:TS:2024:8322A; donde se recogen algunas de las críticas formuladas a la Proposición de Ley por la Comisión de Venecia.

afectados fondos de la UE, y descarta la del art. 19 TUE porque entiende que este precepto solamente se vulnera cuando los problemas existentes tengan carácter sistémico. En el caso concreto, entiende que el carácter excepcional de las leyes de amnistía excluye el riesgo sistémico. Dicho de otra forma, como la ley de amnistía es, por definición, excepcional, ciertas limitaciones en la aplicación de los principios de tutela judicial efectiva y proceso equitativo serían insuficientes para que operaran los límites establecidos en el art. 19 del TUE⁴⁰. La doctrina parece ser nueva, y así ha sido destacado⁴¹; aunque había sido adelantada por las conclusiones del Abogado General⁴², quien tampoco apoya su propuesta en jurisprudencia previa.

De acuerdo con lo que se ha visto, resulta que tanto las conclusiones del Abogado General como la sentencia consideran la LOA con lo que podríamos llamar “simpatía”⁴³. La formulación de las cuestiones prejudiciales -con anterioridad a la sentencia Comisión c. Hungría- facilitaba que el Tribunal de Luxemburgo no entrara en la contradicción genérica de la LOA con las exigencias del Estado de Derecho; pero, tal y como se aprecia especialmente en las conclusiones del Abogado General, esta contradicción había sido planteada en la vista, al menos en lo que se refiere a la posibilidad de considerar la LOA como una autoamnistía. La sentencia no solamente no entra en ella, sino que reduce de manera explícita el nivel de exigencia en relación al art. 19 del TUE (proceso equitativo y tutela judicial efectiva) y toma como propia la valoración política del objetivo de la LOA que recoge la propia Ley y que había validado el Tribunal Constitucional, sin considerar las objeciones que habían planteado otros órganos jurisdiccionales españoles con base en el dictamen de la Comisión de Venecia.

Llegados a este punto no debería sorprender tampoco que el Tribunal haga una interpretación estricta de la afectación a los intereses financieros de la UE. Es cierto que el argumento de que una reducción de la RNB como consecuencia de la secesión es forzado; pero no creo que lo sea mantener que la lucha contra la corrupción, incluso en supuestos en los que no se ve afectado directamente el presupuesto de la UE, es una exigencia del Estado de Derecho. Así lo estableció el Tribunal de Luxemburgo en su sentencia Euro Box Promotion⁴⁴. Es cierto que el caso tenía alguna particularidad, pero la conexión entre la lucha contra la corrupción (afecte o no a los intereses financieros de la UE) y el art. 2 del TUE es clara⁴⁵.

⁴⁰ Vid. el apartado 115 de la sentencia SCC.

⁴¹ Vid. N. González Campaña, “The Luxembourg Judges and the Boiling Frog: The Spanish Amnesty Law under Scrutiny (C-523/24 & C-666/24)”, *EU Law Live*, 13 de agosto de 2026, <https://eulawlive.com/op-ed-the-luxembourg-judges-and-the-boiling-frog-the-spanish-amnesty-law-under-scrutiny-c-523-24-c-666-24/>; M.A. Simonelli, “El TJUE descarta que la Ley Orgánica de Amnistía vulnere el Derecho de la Unión y establece un umbral sistémico para el artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, TUE”, *Fundación Manuel Giménez Abad*, 23 de julio de 2026, <https://www.fundacionmgimenezabad.es/el-tjue-descarta-que-la-ley-organica-de-amnistia-vulnere-el-derecho-de-la-union-y-establece-un->

⁴² Vid. el apartado 121 de las conclusiones (*supra* n. núm. 34).

⁴³ Más las sentencias, incluso, que las conclusiones del Abogado General. Éste, por ejemplo, recomendaba indicar que sí había contradicción entre el art. 19 del TUE y, por un lado, la imposibilidad de practicar prueba sobre el origen de los fondos cuestionados y, por otro lado, la exclusión de la audiencia de partes afectadas (*vid.* el apartado 164 de las conclusiones en el caso SCC, donde se incluyen las propuestas del Abogado General).

⁴⁴ STJ de 21 de diciembre de 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034. Vid. el apartado 192 de la sentencia; donde mantiene que es obligada una represión efectiva de los delitos de fraude que afecten a los intereses financieros de la Unión “y de corrupción en general”.

⁴⁵ Vid. R. Arenas García, *op. cit.*, p. 82 y referencias allí contenidas. En la actualidad, la Directiva (UE) 2026/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2026 sobre la lucha contra la corrupción (DO L de 11 de mayo de 2026) ya prevé la persecución de la corrupción, sin limitarse a los supuestos en los que estén afectados los intereses financieros de la UE (art. 1).

En definitiva, las decisiones que comentamos podrían haber sido un buen complemento a la sentencia Comisión c. Hungría del mes de abril; pero ni la formulación de las cuestiones prejudiciales ni la predisposición del propio Tribunal han ayudado a perfilar la novedosa aplicación directa del art. 2 del TUE que hubiera podido tener una excelente puesta en práctica en un caso como este, en el que una normativa nacional había sido objeto de análisis previo (y crítico) por la Comisión de Venecia. El Tribunal de Justicia, sin embargo, “no estaba por la labor”, como muestra, además, con bastante claridad, la respuesta que se da a las cuestiones prejudiciales planteadas en relación a la contradicción de la LOA con la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo⁴⁶; de lo que nos ocuparemos en el epígrafe siguiente.

IV. Terrorismo, amnistía y efecto útil

La LOA impide castigar conductas que deberían ser sancionadas según el tenor de la Directiva 2017/541. Solamente se excluyen de la amnistía algunos de los casos cubiertos por esta. En concreto, aquellos en los que se hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos. Esto es, aquellas actuaciones que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva, pero en los que no se hayan causado violaciones graves de derechos humanos sí estarán beneficiadas por la amnistía. Incluso aquellos supuestos en los que se hayan causado violaciones graves de derechos humanos, si no ha sido de manera intencionada, también estarán cubiertos por la amnistía. De hecho, en el dictamen de la Comisión de Venecia ya mencionado⁴⁷ se indica que la Comisión Europea ya había subrayado la dificultad de articular la literalidad de la Directiva y la LOA⁴⁸. Que la LOA excluye la sanción para casos que son calificados como terrorismo por la Directiva no plantea discusión y así lo reconocen tanto las conclusiones del Abogado General⁴⁹ como la sentencia ACVOT⁵⁰. La vía para conseguir, pese a ello, sostener que la LOA no contradice a la Directiva es mantener que esta exclusión no compromete el efecto útil de la Directiva. El razonamiento del Tribunal aquí es que, dado el objetivo de la amnistía (reducir las tensiones institucionales y políticas generadas por el proceso de independencia de Cataluña y facilitar un escenario de reconciliación) no se compromete el efecto útil de la Directiva porque algunos delitos que pudieran ser calificados como terrorismo dejen de ser enjuiciados⁵¹.

Sorprende esta utilización de la doctrina del efecto útil. Este argumento ha sido utilizado para extender o ampliar la eficacia de las disposiciones de la UE respecto a las normas o interpretaciones domésticas, no para limitar lo que ya está en el tenor de la norma europea⁵². El hecho de que ni las conclusiones ni la sentencia apoyen en decisiones

⁴⁶ *Vid. supra* n. núm. 2.

⁴⁷ *Vid. supra* n. núm. 18.

⁴⁸ *Vid. la n. núm. 52 del dictamen.*

⁴⁹ *Vid. supra* n. núm. 34. En el apartado 88 de las conclusiones califica el efecto de la LOA como “desactivación parcial y temporal de los efectos de aquella”.

⁵⁰ *Vid. apartado 64 de la sentencia ACVOT.*

⁵¹ *Vid. el apartado 75 de la sentencia, aunque el argumento se desarrolla en los apartados precedentes (apartados 63 a 74).*

⁵² No es posible extenderse aquí en esta idea; pero puede constatar, por ejemplo, en J. Blockx, “*Effet Utile Reasoning by the Court of Justice of the European Union is Mostly Indirect: Evidence and Consequences*”, *European Journal of Legal Studies*, 2022, vol. 14, núm. 1, pp. 141-171, pp. 149-151, donde indica que la doctrina del efecto útil va dirigida a aumentar la eficacia del control comunitario (“the Court’s interpretation of the effect of the directive was aimed at *giving greater* effectiveness (or *effet utile*) to Community control” (p. 150). O, dicho de otra manera, a evitar una eficacia menor de las obligaciones incluidas en la Directiva (“aimed at *avoiding lower* effectiveness) o a conseguir una interpretación más efectiva del Derecho

previas esta novedosa utilización de la doctrina del efecto útil no facilita encontrar las raíces de esta jurisprudencia.

Así pues, el Tribunal de Luxemburgo admite una limitación en la aplicación del tenor de la Directiva. El efecto útil de esta norma no es, según el Tribunal, obstáculo para ello, pero, claro, tampoco puede ser justificación, y para encontrar esta última, la sentencia recurre al silencio de la Directiva sobre las leyes de amnistía para, a partir de ahí, argumentar que los legítimos propósitos de una ley de amnistía caen dentro de la competencia estatal y que mientras esto no comprometa el efecto útil de la Directiva no hay contradicción con el Derecho de la UE.

Esta vía de razonamiento obliga al Tribunal a asumir como propios los argumentos de la Ley sobre el objetivo de reconciliación de la LOA y su eficacia para resolver el conflicto político en Cataluña⁵³. Si la amnistía no es legítima no podría ser base suficiente para una limitación en la eficacia de la Directiva (aunque, por seguir con la línea de argumentación de la sentencia, esta limitación no comprometa su efecto útil). O bien se da por buena toda medida de amnistía que apruebe cualquier Estado sin entrar a valorar si es o no adecuada, por entender que esto no corresponde decidirlo al Tribunal de Luxemburgo, o bien hay que realizar un esfuerzo por constatar si la “desactivación parcial y temporal de la Directiva” (en los términos empleados en las conclusiones) está justificada. El Tribunal de Luxemburgo, aunque tímidamente, opta por esta segunda vía, pero hurtando, como hemos visto, todos los argumentos que podrían poner en entredicho que la LOA busque efectivamente la reconciliación, que responde a un amplio acuerdo en el que esté presente la opinión de las víctimas o que no se trate de una autoamnistía. Al entrar en estos temas inevitablemente el Tribunal se convierte en un actor político, puesto que, como es sabido, la posición sobre estas cuestiones no es unánime, existiendo elementos, como hemos visto, para sostener lo contrario de lo que da por sentado el Tribunal de Luxemburgo.

Esto -he de ser claro- me parece preocupante; porque puede conducir a una discriminación basada en la ideología que, en manos del Tribunal de Luxemburgo, no resulta tranquilizadora. Lo examinaremos a continuación.

El inevitable punto de partida es que, como no podía ser de otra forma, la idea de que la LOA responde a una determinada opción política está presente en las sentencias que comentamos. Así, por ejemplo, en el apartado 121 de la sentencia SCC, donde se recuerda que la aplicación de una ley de amnistía requiere decisiones políticas o en el apartado siguiente, donde se toma el argumento del TC español en el sentido de que la LOA pretende reducir las tensiones institucionales y políticas; idea que aparece también en el apartado 75 de la sentencia ACVOT. Esta opción política, además, está en relación con determinadas pretensiones, también políticas, que son las que dieron origen a la situación a la que se refiere la LOA. El Tribunal de Luxemburgo también es claro al respecto y es una idea que se repite a lo largo de las sentencias que comentamos. Así, en el apartado 100 de la sentencia SCC, donde pone en relación las gestiones ilegales con la realización de actividades políticas “dirigidas a conseguir la independencia de una parte del territorio nacional de un Estado miembro”. Resulta llamativo que incluso cuando la sentencia pretende describir las cuestiones prejudiciales planteadas (apartado 91) introduce el concepto “actividades políticas” que no fue utilizado por el Tribunal de Cuentas en la formulación de tales cuestiones⁵⁴. Es decir, el contraste con el Derecho de la UE se hace

originario (“the Court used the specter of an ineffective European law to argue for a more effective interpretation of the EEC Treaty rules” (*ibidem*, p. 151).

⁵³ *Vid.* en particular los apartados 68 y 75 de la sentencia.

⁵⁴ *Vid.* la parte dispositiva del Auto del Tribunal de Cuentas 1/2024, de 29 de julio de 2024 (https://www.tcu.es/export/sites/porta1/repositorio2/AUTO/2024/Auto-Cuestion-Prejudicial-TJUE_2024.pdf).

sin perder de vista que estamos ante actuaciones que se enmarcan en una pretensión política determinada (la independencia de Cataluña). Esta idea, aparece reiteradamente en las dos sentencias que comentamos⁵⁵ y despliega efectos relevantes cuando se analiza si la LOA no respeta los principios de igualdad de trato y no discriminación que consagran los artículos 20 y 21 de la Carta de Derechos Fundamentales (apartados 84 y siguientes de la sentencia ACVOT). Estos principios podrían verse afectados en tanto en cuanto se está librando de sanción penal a delitos cometidos con un objetivo determinado, excluyendo otros. Aquí la respuesta del Tribunal es significativa y merece la pena reproducirla. En el apartado 86 de la sentencia ACVOT se lee que “en el marco de una ley de amnistía como la LOA, que tiene como finalidad expresa favorecer la reconciliación política en el exclusivo contexto de un movimiento político particular, no puede considerarse que los delitos cometidos en este contexto y los delitos cometidos en otros contextos se correspondan con situaciones comparables”. Esto es, el dar un trato especial a los delitos cometidos en el marco del movimiento político que tiene como finalidad conseguir la independencia de Cataluña puede estar justificado sin que suponga una desigualdad de trato que delitos cometidos con otras finalidades políticas sí sean sancionados. El Tribunal de Luxemburgo no cierra la puerta, por tanto, a que la respuesta hipotética que pudiera dar a otros supuestos de amnistía fuera diferente a la que da aquí. Es cierto que podría plantearse que el Tribunal de Luxemburgo delega el juicio sobre las razones políticas de la amnistía en el Estado que la dicta; pero, como hemos visto, no es así, puesto que, aunque someramente, analiza la legitimidad de la medida. Si se une este análisis a la afirmación del apartado 86 de la sentencia ACVOT existe al menos la apariencia de una toma de partido política por parte del Tribunal. Estamos hablando de terrorismo, de una “desactivación” (según el Abogado General) de la Directiva que regula la persecución de estos delitos, y de una justificación de la desactivación en la que no parece indiferente cuál sea la motivación política de los presuntos delincuentes. El riesgo de que el propio Tribunal de Luxemburgo ampare la discriminación con el argumento de que sí existen diferencias entre unas y otras motivaciones políticas ahí está y, como adelantaba, no es tranquilizador. Si quienes gobiernan toman por costumbre amnistiar los delitos cometidos por quienes les apoyan y llegan nuevos casos al Tribunal de Justicia veremos qué respuesta se da. La vía ha quedado abierta.

V. Conclusión

El núcleo de las sentencias del Tribunal de Luxemburgo sobre la LOA es político. No podía ser de otra forma cuando lo que hay detrás es un acuerdo político para librar de persecución, tanto penal como administrativa y contable, a quienes delinquieron también por motivos políticos. El Tribunal de Luxemburgo da vueltas sobre el tema, pero, al final, tiene que pronunciarse sobre la legitimidad de la LOA, y la respuesta es afirmativa, pese a que, como hemos visto, existe base para negar su adecuación a lo que requiere la garantía del Estado de Derecho. Y aquí el dictamen de la Comisión de Venecia es clave. De haber optado por descansar en dicho dictamen, no hubiera sido imposible que el Tribunal concluyera que no es posible la amnistía de los delitos de terrorismo. No porque desde la perspectiva del dictamen no sean amnistiables; sino porque el conjunto de la LOA no se ajustaría a las exigencias de consenso, inclusión de medidas reparadoras y procedimiento adecuado, entre otras. En lo que se refiere a la malversación, si estamos ante una ley que vulnera el Estado de Derecho y, por tanto, el art. 2 del TUE, sería el momento de estudiar el alcance de lo que se inicia en Comisión c. Hungría; pero, al

⁵⁵ *Id.*, por ejemplo, los apartados 2, 84 y 122 de la sentencia SCC y 71, 73 y 81 de la sentencia ACVOT.

menos, podría no haberse inventado el requisito de problema sistémico para aplicar el art. 19 del TUE, lo que hubiera implicado también ciertos límites a la aplicación de la LOA en relación con la malversación. Finalmente, podría haber sido una oportunidad para consagrar que la lucha contra la corrupción es una exigencia derivada del art. 2 del TUE y, siguiendo en la línea de la sentencia Euro Box Promotion, mantener que una norma que libra de responsabilidad penal a quienes han desviado dinero público a fines diferentes de aquellos previstos legalmente es contraria al Derecho de la UE.

Obviamente, el camino seguido por el Tribunal ha sido otro: asume como propio el argumentario de los promotores de la LOA, obvia el dictamen de la Comisión de Venecia, utiliza el efecto útil no para ampliar, sino para limitar la aplicación literal de una norma de Derecho de la UE, añade el requisito de un problema sistémico para así no considerar vulnerado el art. 19 del TUE y mantiene que el fin político de conseguir la independencia de Cataluña no puede ser comparado con otros hipotéticos fines políticos.

La pregunta que queda es ¿por qué?