SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23753 *Pleno. Sentencia 67/2026, de 6 de octubre de 2026. Recurso de amparo 8547-2024. Promovido por doña Dolors Bassa i Coll en relación con los autos dictados por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo denegando el archivo definitivo de la ejecutoria de la sentencia dictada en causa especial. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en conexión con los derechos de acceso a los cargos públicos y a la legalidad penal: resoluciones judiciales que rechazan la aplicación de la Ley de amnistía al delito de malversación de caudales públicos. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2026:67

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 8547-2024, promovido por doña Dolors Bassa i Coll, contra el auto de 30 de septiembre de 2024 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso de súplica interpuesto contra el auto de 1 de julio de 2024 de la misma Sala, dictados en la causa especial núm. 20907-2017. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, el partido político Vox y doña Clara Ponsatí i Obiols. Han comparecido asimismo don Jordi Turull i Negre, don Josep Rull i Andreu y don Lluís Puig Gordi. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el presidente, don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Doña Dolors Bassa i Coll, representada por el procurador de los tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, bajo la dirección del letrado don Mariano Bergés Tarilonte, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales mencionadas en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en este tribunal el 11 de noviembre de 2024.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La sentencia núm. 459/2019, de 14 de octubre (ECLI:ES:TS:2019:2997), dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la causa especial núm. 20907-2017, declaró a la ahora demandante de amparo culpable de la comisión de un delito de sedición [arts. 544 y 545.1 del Código penal (CP)] en concurso medial del art. 77.3 CP con un delito de malversación agravada por su cuantía (art. 432.1 y 3, párrafo último CP, en la redacción entonces vigente) imponiéndole las penas de doce años de prisión y doce años de inhabilitación absoluta, con la consiguiente privación definitiva de todos los

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

honores, empleos y cargos públicos, aunque fueran electivos, e incapacidad para obtener los mismos o cualesquiera otros honores, cargos, o empleos públicos y la de ser elegida para cargo público durante el tiempo de la condena.

La sentencia declaró probado que la ahora demandante de amparo, en calidad de consellera de Trabajo, tomó parte activa en las decisiones adoptadas colegiadamente por el Govern de la Generalitat que, ignorando los mandatos del Tribunal Constitucional, posibilitaron la celebración del referéndum ilegal de autodeterminación de 1 de octubre de 2017, asumiendo el Govern funciones de administración electoral y canalizando fondos públicos sin cobertura presupuestaria para lograr dicho fin. Destaca, entre otras cosas, que firmó el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum, y que asumió el posterior Decreto 140/2017, de la misma fecha, de normas complementarias para su celebración, así como que incitó a una participación masiva en dicho referéndum, transmitiendo a la ciudadanía el falso mensaje de que Cataluña se convertiría, tras el recuento de los votos, en un Estado soberano. Participó de este modo en una planificada actuación dirigida a entorpecer gravemente el desempeño de la autoridad pública y a impedir el cumplimiento de los mandatos del Tribunal Constitucional, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y del Juzgado de Instrucción núm. 13 de Barcelona. Este pulso al orden constitucional incluyó la movilización de la ciudadanía para impedir el normal desenvolvimiento de la actuación judicial, aun a riesgo de propiciar un enfrentamiento con los cuerpos de seguridad del Estado, como ocurrió los días 20, 21 y 22 de septiembre de 2017.

La demandante y otros condenados en la causa promovieron incidente de nulidad de actuaciones contra dicha sentencia, que fue desestimado por auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1194AA).

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

c) A raíz de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 307, de 23 de diciembre de 2022, de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, por la que se derogó el delito de sedición y se dio nueva redacción a los delitos de desórdenes públicos y malversación, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó el ATS 20107/2023, de 13 de febrero (ECLI:ES:TS:2023:1228A), en el que, oídas las partes, procedió a revisar su sentencia. Determinó que los hechos declarados probados en relación con la actora eran constitutivos, a la luz de la nueva regulación, de un delito de desobediencia de autoridad o funcionario público del art. 410 CP –castigado con pena de multa de tres a doce meses y pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años– y de un delito de malversación, en su modalidad apropiativa, del art. 432.1 y 2 CP en su nueva redacción, descartando que pudiera verse beneficiada por la aplicación de las figuras atenuadas de los arts. 432 *bis* y 433 CP. También se establecía que, tras la desaparición del delito de sedición, quedaba disuelto el concurso ideal que mantenía con el delito de malversación, que ahora entraba en relación de concurso real del art. 76 CP con el delito de desobediencia, manteniendo la pena de doce años de inhabilitación absoluta. Se ratifica asimismo la liquidación de la pena de inhabilitación absoluta que ya había sido aprobada, con fecha prevista para la extinción de la condena el 10 de octubre de 2031.

El ATS 20417/2023, de 26 de junio (ECLI:ES:TS:2023:8998A), desestimó el incidente de nulidad de actuaciones que la actora promovió contra el anterior auto.

La actora interpuso seguidamente recurso de amparo núm. 5883-2023, que fue inadmitido por providencia de la Sección Segunda de este tribunal de 12 de febrero de 2024.

d) Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía), la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó providencia de 11 de junio de 2024 por la que abrió trámite de audiencia para que las partes alegaran lo que estimaran procedente sobre los efectos de la Ley sobre los hechos delictivos objeto de condena.

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

La demandante de amparo, que ya había solicitado por escrito de 11 de junio de 2024 la extinción de su responsabilidad penal y la finalización de la ejecución de las penas que le habían sido impuestas, evacuó mediante escrito de 18 de junio de 2024 el trámite de alegaciones conferido en la citada providencia, solicitando nuevamente que se declarara extinguida la responsabilidad penal y que se diera por finalizada la ejecución de la pena de doce años de inhabilitación absoluta que se hallaba cumpliendo.

La representación procesal de la acusación popular ejercida por el partido político Vox presentó escrito el 19 de junio de 2024 en el que solicitó que no se aplicara la Ley de amnistía y, subsidiariamente, que se planteara cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Ministerio Fiscal, por escrito presentado el 19 de junio de 2024, solicitó que se declarase extinguida la responsabilidad penal de la ahora demandante de amparo y de los restantes condenados en la causa por los delitos de malversación y desobediencia, que se diera por finalizada la ejecución de las penas, se declarasen extinguidas las responsabilidades civiles y contables dimanantes de la condena y se eliminaran los antecedentes penales.

La abogada del Estado presentó escrito el 20 de junio de 2024 en el que solicitó igualmente la aplicación de la Ley de amnistía a los delitos de desobediencia y malversación, destacando que a ninguno de estos delitos le serían aplicables las causas de exclusión previstas en el art. 2 de dicha ley.

e) La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó auto el 1 de julio de 2024 por el que denegó el archivo definitivo de la ejecutoria.

(i) La Sala declara que el delito de malversación de caudales públicos no puede ser amnistiado por concurrir dos causas de exclusión previstas en la propia Ley: la de haber obtenido el condenado «un beneficio personal de carácter patrimonial», prevista en el art. 1.1, letras a) y b) y 1.4, y la de tratarse de «actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea» del art. 2 e).

En relación con la primera causa de exclusión, la Sala, tras hacer diversas consideraciones sobre la tramitación de la proposición de ley y el carácter no determinante de la voluntad inicial del legislador en la interpretación judicial del texto publicado, concluye que la actora, como miembro del Govern de la Generalitat de Cataluña y partícipe en la publicación del Decreto 140/2017, de 6 de septiembre, de normas complementarias para la realización del referéndum de autodeterminación de Cataluña, y del acuerdo de 7 de septiembre de 2017, que autorizó a los distintos departamentos a realizar los gastos y contrataciones necesarias para su celebración, obtuvo un beneficio personal de carácter patrimonial por haber hecho un uso de los fondos públicos como si fueran propios y para una finalidad particular.

Se argumenta en la resolución impugnada que los miembros del Govern incurrieron en una responsabilidad contable que les hace deudores frente al Estado de las cantidades procedentes del erario público que utilizaron para ese fin, tratándose de una deuda que «solo sería posible por la existencia de un beneficio personal de carácter patrimonial obtenido por una conducta dolosa […] coincidente con la cuantía que aquellos se ahorraron al no afectar a su propio patrimonio» (fundamento de Derecho 6.1).

Aunque los fondos se destinaran a alguno de los fines a los que se refiere el art. 1 de la Ley, ligados a promover la independencia de Cataluña, entiende la Sala que el beneficio personal de carácter patrimonial es innegable, pues se realizó un doble acto, primero de apoderamiento y luego de disposición, destinando un patrimonio ajeno «a sus propios objetivos personales, que no por ser políticos, dejan de tener esa vertiente […] particular o sectaria». La única alternativa que tenían los condenados por delito de malversación, «si querían coadyuvar al proyecto independentista, era disponer de los fondos públicos de la Generalitat o pagar de su bolsillo» y optaron por lo primero, recordándose que según la jurisprudencia de la propia Sala evitar desembolsos patrimoniales es una forma de enriquecimiento. Considera que se trataba de gastos para los que los responsables políticos «carecían de cualquier previsión presupuestaria y no

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

se vinculaban a una finalidad pública, sino de índole particular, su particular proyecto independentista» por lo que «resulta inviable presentar esos gastos como expresión del ejercicio propio de la función atribuida a la autoridad o funcionario que los ordenó, ni tampoco como vinculados a un destino público», circunstancias en las que «las conductas malversadoras objeto de condena eran inherentes a la idea de enriquecimiento personal». Insiste en que los fondos públicos «se empleaban como propios, como privados, lo que implicaba la separación y desgajamiento de su origen presupuestario», de modo que «[e]l dinero de todos se convirtió así en patrimonio propio, generó un patente enriquecimiento, un beneficio personal inherente al acto de apropiación» y «las conductas aquí sancionadas trasmutaron la naturaleza pública de los fondos para su disposición como propios» a diferencia de «otras conductas malversadoras, donde la ilicitud no muta los fondos a dominio y disposición privada» (fundamento de Derecho 7.3).

La Sala también considera que concurre la causa de exclusión del art. 2 e) de la Ley de amnistía, que se refiere a «[l]os actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea». Explica que el presidente de la Generalitat compareció el 10 de octubre de 2017 ante el Pleno del Parlament, donde dio cuenta del resultado del referéndum de 1 de octubre y manifestó que acataba el mandato del pueblo de Cataluña para convertirla en un Estado independiente en forma de república, generándose un peligro de desvinculación por la vía de hecho de todo compromiso presupuestario con España y con la Unión Europea. A su juicio, aunque no llegara a hacerse efectivo, porque el presidente de la Generalitat dejó en suspenso la declaración de independencia, «esa desconexión existió, aunque durara solo unos pocos segundos», lo que «encerró una grave peligro de afectación de los intereses financieros a los que se refiere el art. 2 e) de la Ley de amnistía», siendo evidentes las consecuencias que para el presupuesto de la Unión Europea, formado, entre otras aportaciones, por una proporción de la renta nacional bruta de cada país, podía llegar a representar la descomposición territorial de España y la consiguiente ruptura de los límites territoriales y políticos de la Unión. Afirma la Sala que «[e]l debilitamiento de la fortaleza territorial de España y de la propia Unión Europea fue real», poniéndose en peligro «las bases estructurales sobre las que se ha erigido el proyecto europeo, por más que ese peligro […] no llegara a materializarse». Aclara que es «indiferente que no se alcanzase el objetivo a estos efectos», pues es «la potencialidad para lesionar intereses financieros lo que excluye las conductas del beneficio, no la efectiva lesión», y algunas de las partidas malversadas «se pusieron al servicio de un evidente riesgo de ruptura de las fronteras de la Unión Europea, por más que la proclamada independencia de Cataluña tuviera una fugaz duración» (fundamento de Derecho 8).

(ii) La Sala declara, en cambio, la aplicabilidad de la Ley de amnistía al delito de desobediencia por el que también había sido condenada la actora, en tanto que el delito de desobediencia «está incuestionablemente abarcado por la Ley de amnistía» conforme a su art. 1 c). Aunque seguidamente manifiesta que «[d]eclarar amnistiado el delito de desobediencia y, por consiguiente, el archivo parcial de la ejecutoria obliga a despejar la duda de constitucionalidad que suscita el mandato legislativo por su posible oposición a los arts. 9.3, 14 y, en su caso, 117.3 de la Constitución». Por ello, en cumplimiento del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó dar traslado a las partes para que en el plazo común e improrrogable de diez días alegaran lo que deseasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de esta, en relación con el delito de desobediencia (fundamento de Derecho 10, que remite al fundamento de Derecho 2.1.4).

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la Sala por providencia de 24 de octubre de 2024 dispuso que se estuviese a lo acordado en el auto de 30 de septiembre de 2024 –que resolvió los recursos de súplica interpuestos contra el auto de 1 de julio de 2024– respecto a la solicitud de la demandante de que se procediese a elevar a este tribunal la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el delito de desobediencia. Por providencia de 27 de febrero de 2025 inadmitió el recurso de súplica interpuesto

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

contra la anterior providencia y acordó «suspender la decisión relativa al archivo parcial de la presente ejecutoria, en relación con el delito de desobediencia, hasta que […] el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por esta Sala de lo Penal, núm. 6053-2024».

Por STC 164/2025, de 8 de octubre, este tribunal estimó parcialmente la referida cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1.1 de la Ley de amnistía, en los términos y con los efectos determinados en su fundamento jurídico 3 A) c), por remisión a la STC 137/2025, de 26 de junio, FJ 8.3, y la desestimó en todo lo demás.

f) La ahora demandante de amparo interpuso recurso de súplica contra el auto de 1 de julio de 2024 en el que solicitó su revocación y que en su lugar se acordase declarar extinguida su responsabilidad penal por aplicación de la Ley de amnistía, dando por finalizada la ejecución de la pena de doce años de inhabilitación absoluta que le había sido impuesta en sentencia y que cumple en la actualidad, eliminándose los correspondientes antecedentes penales. En el recurso alegó que el auto impugnado vulneraba sus derechos a la legalidad penal [arts. 25.1 CE y 7 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH)], a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo (arts. 24.1 CE y 6 CEDH) así como el derecho a la participación política (art. 18 CEDH).

La recurrente afirmaba que la apreciación de la concurrencia del beneficio personal de carácter patrimonial al que se refiere el art. 1.1 a) y b) y 1.4 de la Ley de amnistía, es fruto de una interpretación forzada de la Ley que socava los límites de la potestad jurisdiccional y se adentra peligrosamente en el terreno de la función legislativa porque conlleva su práctica derogación. El patrimonio de la recurrente y de quienes fueron condenados en la misma causa por delito de malversación no se vio incrementado en el importe que está siendo reclamado por el Tribunal de Cuentas, ni existió un ahorro para ellos, porque ahorrar es reservar una parte de los ingresos ordinarios. Se trata de una interpretación extensiva y contraria a reo, que desborda los márgenes de la literalidad del precepto y que contraviene su espíritu y finalidad, así como el sentido lógico y común de los términos que emplea el legislador, con peligro para la seguridad jurídica. El crédito del Estado contra los condenados no encuentra su fundamento en el beneficio obtenido por estos, sino en el eventual perjuicio para el Estado, que aún está por dilucidar. Adujo asimismo que el beneficio personal patrimonial que constituye el presupuesto del auto que le niega la amnistía no fue objeto de acusación en el procedimiento, ni de debate en el plenario, ni figura entre los hechos probados de la sentencia, por lo que no pudo defenderse de manera efectiva del mismo.

En cuanto a la exclusión de la amnistía por la supuesta afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, en aplicación del art. 2 e) de la Ley de amnistía, la recurrente alegaba que, mientras el precepto exige una afectación, el auto habla de riesgo, incurriendo de nuevo en una interpretación extensiva y contraria a reo ya que la afectación exige un resultado que el riesgo desconoce. En los hechos probados de la sentencia condenatoria se recoge que la declaración de independencia se dejó inmediatamente sin efecto y que no se constituyó la nueva república, por lo que ese riesgo, de escasos segundos, que fue lo que duró la declaración de independencia, no pudo tener entidad para ser considerado potencial, asumiéndose además en los hechos probados la inviabilidad jurídica del referéndum de autodeterminación y que el mismo no podría conducir a un espacio de soberanía, así como que no hubo un real debilitamiento de la fortaleza territorial de España y de la propia Unión Europea.

Alegaba finalmente que se había vulnerado el art. 18 CEDH porque el propósito de esta interpretación extensiva y contraria a reo era restringir la aplicación de la Ley con el fin último de impedir la participación política de la recurrente y del resto de los condenados e investigados con motivo del proceso secesionista.

Contra el auto de 1 de julio de 2024 también interpusieron recurso de súplica el Ministerio Fiscal, la abogada del Estado y las representaciones procesales de los restantes condenados en la causa por el delito de malversación, don Jordi Turull i Negre, don Oriol Junqueras i Vies, y don Raül Romeva i Rueda, quienes coincidían en el reproche de que el mismo incurría en una interpretación de la ley forzada, voluntarista,

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

contraria al reo y susceptible de socavar los límites de la potestad jurisdiccional. También interpuso recurso de súplica la representación procesal del partido político Vox, aunque por motivos distintos.

g) Los recursos de súplica fueron desestimados conjuntamente por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en auto de 30 de septiembre de 2024.

La Sala responde a las alegaciones de que su interpretación de la ley responde a un mero voluntarismo judicial afirmando que se atuvo «a lo que efectivamente proclama la norma jurídica mediante la que pretende hacerse valer el perdón a los condenados», que «es la literalidad de la Ley de amnistía, integrada conforme al canon constitucional de interpretación de las normas penales [art. 3.1 del Código civil (CC)], la que conduce a la exclusión del delito de malversación de caudales públicos» (fundamento de Derecho 2.1), y que la interpretación judicial de la ley no puede limitarse a identificar la voluntad del legislador, sino que ha de averiguar la *voluntas legis*, esto es, la voluntad objetiva e inmanente en el texto promulgado (fundamento de Derecho 2.2). La Ley de amnistía «deja sin efecto principios constitucionales como la seguridad jurídica o la cosa juzgada (*cfr.* art. 9.3 de la CE)» por lo que es «una norma de carácter excepcional» que, conforme al art. 4.2 CC, no se aplicará a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ella. Desde esta perspectiva, «la interpretación y la aplicación de las normas excepcionales nada tienen que ver con el principio *pro reo*». «La afirmación de que las dudas interpretativas que asalten al tribunal que ha de aplicar una ley de amnistía se resuelvan, siempre y en todo caso, a favor del reo no es sostenible», pues el principio *in dubio pro reo*, ligado al derecho constitucional a la presunción de inocencia, se refiere a la duda sobre el sentido incriminatorio de la prueba, no define una pauta interpretativa que tenga que ser valorada cuando de lo que se trata es de delimitar el efecto extintivo de condenas impuestas después de un proceso celebrado con todas las garantías. Pone como ejemplo que, para la solución de las dudas interpretativas que se susciten cuando dos preceptos son aparentemente aplicables para la calificación de los hechos –concurso de normas–, el legislador «da preferencia a la solución menos favorable al reo» refiriéndose al art. 8.4 CP. «En definitiva, no existe razón alguna que admita una interpretación extensiva de los mandatos de la Ley de amnistía, más allá de su estricto contenido y del significado que se infiere de sus enunciados, valorados a partir de las pautas metodológicas que ofrece el art. 3.1 del Código civil» (fundamento de Derecho 2.3).

La Sala dice que no es cierto que la Ley de amnistía haya perdonado todos los delitos de malversación cometidos «en el contexto del denominado proceso independentista catalán», pues excluye los que hayan implicado un enriquecimiento personal de carácter patrimonial de sus promotores. La disposición de fondos públicos para la realización de un determinado proyecto político solo es posible si esos fondos han sido previamente incorporados al patrimonio del responsable político que toma esa decisión. Y afirma que ello obedece a una «voluntad sobrevenida», o cambio de criterio del legislador, producido durante la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa: el texto inicial de la proposición de ley, que amnistiaba cualquier malversación relacionada con el proceso independentista, experimenta un cambio en el segundo dictamen de la Comisión de Justicia en el Congreso de los Diputados, «que […] restringió de forma consciente el ámbito de lo inicialmente declarado amnistiable respecto del delito de malversación», al incorporar la restricción de que no hubiera existido propósito de enriquecimiento, y al ofrecer una definición negativa del término «enriquecimiento», consistente en que «no se considerará enriquecimiento la aplicación de los fondos públicos a las finalidades previstas en los apartados a) y b) cuando, independientemente de su adecuación al ordenamiento jurídico, no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial», refiriéndose al art. 1.4 de la Ley de amnistía. A juicio de la Sala, esta restricción sobrevenida «no se limita a precisar una relación de causalidad o mayor vinculación de la malversación con los actos de secesión o independencia de Cataluña o con la celebración de las consultas», sino que «excluye el delito de la malversación del ámbito de la amnistía cuando se hubiera tenido el propósito

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial, exigencia nunca requerida por el dictamen de la Comisión [de Venecia] que, de constatar ese vínculo o relación de causalidad, admitía que pudieran amnistiarse actos de malversación o corrupción, aun cuando hubiera mediado enriquecimiento».

Insiste en que «[l]a voluntad de quienes promovieron y aprobaron la Ley de amnistía experimentó una radical transformación durante la tramitación parlamentaria»; «[e]l legislador excluyó de la amnistía aquellos delitos de malversación en los que hubiera mediado propósito de enriquecimiento personal con carácter patrimonial. Y lo hizo invocando las directrices del dictamen de la Comisión de Venecia que, en modo alguno, imponían esta exigencia, en la medida en que […] implica un enriquecimiento personal y que este había concurrido en los hechos que determinaron la condena»; «el dictamen aceptaba […] la posibilidad de amnistiar delitos de malversación con ánimo de enriquecimiento»; «la Comisión [de Venecia] no hacía ninguna referencia al enriquecimiento personal de carácter patrimonial […] [e]xclusivamente sugería que una conexión más estrecha con los acontecimientos "debe ser la principal pauta de interpretación del derecho material"». Consecuentemente, «el texto finalmente aprobado de la Ley de amnistía refleja la inequívoca voluntad sobrevenida del legislador de fijar restricciones a la proyección de la amnistía respecto del delito de malversación, en contraste con la voluntad inicial de hacer ilimitada la aplicación de la ley a todos los actos dilapidadores de fondos públicos».

La Sala sostiene a continuación que el auto impugnado no ha incurrido, como afirman los recurrentes, en ninguna contradicción con el ATS 20107/2023, de 13 de febrero, de revisión de condenas, en el que se afirmó que «el concepto de ánimo de lucro no puede obtenerse mediante su identificación con el propósito de enriquecimiento» y que «el propósito de enriquecimiento no es el único posible en el delito de malversación», pues con estas expresiones no se estaba negando que en los hechos imputados a los recurrentes había habido propósito de enriquecimiento y dicho enriquecimiento puede ser ponderado a partir del propio relato de hechos probados de la sentencia.

Afirma luego la Sala que «al distinguir la Ley de amnistía entre malversaciones con propósito de enriquecimiento personal de carácter patrimonial y malversaciones sin ese propósito –distinción antes inexistente para el tipo general de malversación– nuestra aproximación a la ejecutoria para concluir el alcance de la amnistía ha de verificarse –se ha verificado– desde una perspectiva inédita en el momento de dictar la sentencia que abre la presente ejecutoria. Y esa aproximación interpretativa la hemos llevado a cabo en la resolución recurrida –y ahora la reiteramos– a través de la expresión "beneficio personal de carácter patrimonial" que es la utilizada expresamente en la norma como explicación auténtica del término enriquecimiento, que opera como factor excluyente del perdón que el legislador pretende otorgar. Y ninguna duda alberga la Sala de que los cuatro consellers de la Generalitat que comprometieron y dispusieron de fondos públicos para hacer frente a las obligaciones asumidas en la búsqueda de su particular proyecto político, se enriquecieron». Considera que esta interpretación «es la única que permite aplicar en toda su extensión y hacer conciliable la voluntad del legislador y la voluntad de la ley» (fundamento de Derecho 4).

Reitera a continuación los argumentos del auto impugnado relativos a que existió un riesgo de afectación de los intereses financieros de la Unión Europea que justificaría la no aplicación de la amnistía conforme a lo previsto en el art. 2 e) de la Ley (fundamento de Derecho 5). Recuerda que la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de julio, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, no hace referencia solo a la gestión de los créditos presupuestarios, sino que abarca todas las medidas que afecten o puedan afectar negativamente a sus activos y los de los Estados miembros en la medida en que estas guarden relación con las políticas de la Unión. En este caso los fondos públicos fueron destinados a sufragar un referéndum que era contemplado en las leyes de referéndum y de transitoriedad jurídica y fundacional de la república como el elemento

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

desencadenante de la secesión de Cataluña, pues declaraban la independencia automática de Cataluña de producirse una votación favorable en el referéndum ilegal que se celebró el 1 de octubre. Recuerda que «el presidente de la Generalitat compareció el día 10 de octubre ante el Pleno del Parlament y dio cuenta 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». Considera incuestionable «que la segregación de cualquier territorio, tanto más de la extensión, población y renta de Cataluña, necesariamente habría tenido una más que notable repercusión en la renta nacional española y, por derivación, en la renta europea».

Insiste en el argumento del auto impugnado que afirmaba que «la solemne declaración institucional de independencia de Cataluña –que existió y así se refleja también en el *factum*– se apoyaba en un marco jurídico, todo lo inestable que se quiera, pero que fue capaz de generar una expectativa, seguida de una decepción colectiva por parte de aquellos ciudadanos que habían luchado ilusionadamente por ese objetivo, que pudo tener otro desenlace distinto al que finalmente impuso el portavoz de la declaración institucional de independencia. […] Se pusieron en riesgo las bases estructurales sobre las que se ha erigido el proyecto europeo, por más que ese peligro, a partir de las vicisitudes políticas que ya forman parte de la historia, no llegara a materializarse en una efectiva fragmentación territorial que habría tenido, sin duda, unas nefastas consecuencias recaudatorias, más que previsibles, para la Unión Europea», siendo indiferente que «no se alcanzase el objetivo a estos efectos, como lo sería que la malversación con fines claramente particulares –piénsese en la adquisición de un inmueble– hubiese quedado en fase de tentativa. Es la potencialidad para lesionar intereses financieros lo que excluye las conductas del beneficio, no la efectiva lesión» (fundamento de Derecho 5).

A continuación, la Sala declara que «[n]o procede, en este momento concreto, formular cuestión de prejudicialidad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues no resulta de aplicación norma alguna que deje desprotegidos los intereses financieros de la UE». De una parte, porque «el delito por el que los recurrentes cumplen condena ha sido expresamente excluido por el legislador del ámbito de la amnistía, en la medida en que se trata de una malversación en la que medió beneficio personal de carácter patrimonial». De otra parte, «porque la extinción de la responsabilidad criminal tampoco resultaría procedente porque la malversación de autos afectó también a los intereses patrimoniales de la Unión Europea». De haberse llegado a la conclusión contraria, de que el delito de malversación es amnistiable, ello «nos habría obligado –o nos obligaría en el futuro– a suscitar la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Solo entonces sería ineludible preguntar si la extinción de la responsabilidad criminal por causa de amnistía a un delito de malversación que ha procurado una ilegal y formal declaración de independencia de un territorio europeo de la entidad de Cataluña –más allá de su efectiva duración y de la finalidad última perseguida por la máxima autoridad política que declaró la fugaz ruptura territorial– es compatible con una efectiva protección de los intereses financieros de la Unión Europea» (fundamento de Derecho 6).

3. En el recurso de amparo se impugnan los autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 1 de julio y 30 de septiembre de 2024, en lo que se refiere a la denegación del archivo de la ejecutoria por amnistía del delito de malversación de caudales públicos. Se alega que dichos autos han incurrido en una interpretación irrazonable y contraria a reo de la Ley de amnistía, con vulneración de sus derechos fundamentales a la legalidad penal (art. 25.1 CE), a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE) y de participación política (art. 23 CE). El desarrollo argumental del recurso se articula en tres motivos:

a) Estos autos, al afirmar que concurrió en la actora un beneficio personal de carácter patrimonial, excluyente de la amnistía conforme al art. 1.4 de la Ley de amnistía,

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

vulneran el derecho a la legalidad y el principio de previsibilidad en la interpretación de la ley (arts. 25.1 CE y 7 CEDH) así como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo (art. 24.1 CE y 6 CEDH).

Apoyándose en gran medida en el voto particular que acompañaba a las resoluciones judiciales que se impugnan, aduce que el inequívoco propósito de la Ley era amnistiar la aplicación de fondos públicos a la consulta y referéndum que tuvieron lugar en Cataluña los años 2014 y 2017, y en general todos los gastos asumidos por el erario público dirigidos a hacer realidad el proceso independentista en Cataluña, hechos que fueron exactamente los que motivaron la condena por delito de malversación de la actora y de los señores Junqueras, Turull y Romeva. Se dice que los autos impugnados incurren en una ficción, pues la misma sentencia que les condenó reconoció que los miembros del Govern ejecutaron actos de deslealtad en la administración de los fondos públicos, al aplicarlos a la realización del referéndum de 2017, y que lo hicieron de forma pública, anunciándolo mediante el Decreto de 6 de septiembre de 2017 y el acuerdo de 7 de septiembre de 2017. Los autos impugnados se apartan así del genuino sentido de la Ley, manifestado en su preámbulo y en el propio tenor literal de sus preceptos, de que no se castiguen las malversaciones dirigidas a la consecución de dichos fines. Los miembros del Govern no incorporaron los fondos públicos a sus patrimonios particulares y no era posible apreciar en ellos otro beneficio personal que el de dar satisfacción a un proyecto político ilegal.

El art. 1.4 de la Ley, al no amnistiar la disposición de dinero público que haya supuesto «un beneficio personal de carácter patrimonial», se refiere necesariamente a que el beneficio sea exclusivamente privado y que este beneficio privado tenga un valor evaluable económicamente; dicho de otro modo, excluir a la demandante de la amnistía exigiría que las conductas que ejecutó hubieran incrementado económicamente su patrimonio privado, lo que en modo alguno se establece en la STS 459/2019, de 14 de octubre. Ampliar el significado del concepto «beneficio personal de carácter patrimonial» hasta incluir supuestos que no conllevan un acrecimiento patrimonial desborda los márgenes de la literalidad del precepto y supone una interpretación extensiva contraria a reo, que no es acorde con los principios de legalidad y previsibilidad. El art. 1.4 de la Ley de amnistía se introdujo, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Venecia, para reforzar precisamente el nexo entre las malversaciones cometidas y el proceso independentista, con el fin de evitar que los efectos de la amnistía se proyectasen sobre conductas ajenas a la financiación del procés que persiguieran un enriquecimiento personal.

Se afirma asimismo que la interpretación que hacen los autos impugnados atenta de manera frontal contra el espíritu y finalidad de la Ley (art. 3 CC), siendo contraria al principio de legalidad, incurriendo en contradicción cuando el auto de 1 de julio de 2024 afirma que «la voluntad del legislador adquiere un significado especial» y que «esa voluntad no puede imponerse, sin más, al desafío interpretativo, hasta el punto de que el juez no tenga nada que interpretar porque el legislador ya ha dicho bien claro lo que quiere». Se argumenta que patrocinar un amplio margen interpretativo para independizarse de la voluntad del legislador no solo contraviene el art. 3 CC, sino que abona el riesgo de resoluciones contradictorias, perjudicando seriamente la certeza y previsibilidad del Derecho, y que, cuando el Tribunal Supremo cuestiona la voluntad del legislador de amnistiar los actos ejecutados en el marco del proceso independentista catalán, se extralimita de su potestad jurisdiccional.

También se aduce que estos autos vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 24.1 CE y 6 CEDH) al incluir como presupuesto de la inaplicación de la amnistía el hecho del beneficio personal de carácter patrimonial cuando la demandante no ha podido defenderse de él, al no haber sido objeto de acusación durante el procedimiento, ni de debate en el plenario, no incluyéndose tampoco entre los hechos probados de la STS 459/2019.

b) Los autos, al excluir la aplicación de la amnistía por una supuesta afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, vulneran el derecho a la legalidad y el

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

principio de previsibilidad (arts. 25.1 CE y 7 CEDH) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo (arts. 24.1 CE y 6 CEDH).

Los autos deniegan la amnistía en aplicación del art. 2 e) de la Ley de amnistía al considerar que los actos por los que fue condenada la actora afectaron a los intereses financieros de la Unión Europea, lo que, según se argumenta en el recurso de amparo, no tiene base en el relato de hechos probados de la STS 459/2019, donde no se dice que los fondos dispuestos procedieran de la Unión Europea. La Sala funda su decisión en que el frustrado proceso de independencia en Cataluña implicó «un riesgo potencial para los ingresos que definen la aportación española a los presupuestos de la Unión Europea», porque la segregación del territorio de Cataluña «necesariamente habría tenido una más que notable repercusión en la renta nacional española y, por derivación, en la renta europea». La demanda señala que mientras el precepto dice «afectación» el auto de 1 de julio de 2024 habla de un «riesgo» como razón de la exclusión, lo que constituye una interpretación de la norma extensiva y contraria a reo, «ya que la "afectación" exige un resultado que el "riesgo" desconoce». De hecho, no se constituyó la nueva república y la declaración de independencia se dejó inmediatamente sin efecto, y la propia sentencia consideró que la segregación era una hipótesis no viable, «una mera ensoñación». Se aduce asimismo vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, amparado por el art. 24.1 CE, y a un proceso equitativo, recogido en el art. 6 CEDH, al justificarse la exclusión en una supuesta afectación a los intereses financieros de la Unión Europea, cuando la actora no ha podido defenderse de dicha acusación durante la tramitación del procedimiento que llevó a su condena, al no haberse formulado acusación por ese hecho, ni tampoco haberse debatido sobre el origen del dinero dispuesto.

c) Se invoca finalmente la vulneración del art. 18 CEDH porque la interpretación extensiva y contraria a reo que se hace de la ley por los motivos anteriormente expuestos en la demanda responde al propósito de impedir la participación política de la demandante y del resto de los condenados e investigados con motivo del llamado «proceso secesionista» para hacer frente al movimiento independentista catalán. Concluye que se ha vulnerado su derecho a la participación política (art. 23.1 CE) y a elecciones libres (Protocolo núm. 1 al CEDH).

En el suplico de la demanda se solicita que se declare la nulidad de los autos de 1 de julio y 30 de septiembre de 2024, y que se restablezcan los derechos fundamentales vulnerados a la demandante, «adoptando para ello las medidas necesarias». Y mediante otrosí, con fundamento en el art. 56.2 LOTC, se insta la suspensión de la ejecución de la pena de inhabilitación.

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

5. Por escrito registrado el 7 de febrero de 2025, la procuradora de los tribunales doña María del Pilar Hidalgo López, actuando en nombre y representación del partido político Vox, bajo la dirección de la letrada doña Marta Asunción Castro Fuertes, solicitó se la tuviera por personada en el presente recurso de amparo.

6. Por providencia de 11 de febrero de 2025, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando una especial trascendencia constitucional porque el asunto suscitado trasciende el caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC acordó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo a fin de que en plazo que no excediera de diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los autos de 1 de julio y 30 de septiembre de 2024, dictados en la causa especial núm. 20907-2017, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desearan, en el recurso de amparo.

En relación con la solicitud de suspensión formulada en la demanda de amparo mediante otrosí, se acordó formar pieza separada y conceder en ella un plazo de tres días al Ministerio Fiscal y a la solicitante de amparo para que efectuaran alegaciones.

7. Por escrito registrado el 26 de febrero de 2025, el abogado del Estado solicitó se le tuviera por personado en el presente recurso de amparo a los efectos de formular recusación del magistrado don José María Macías Castaño, aduciendo que estaba incurso en las causas decimotercera y decimosexta del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

8. Por escrito registrado el 27 de febrero de 2025, la procuradora de los tribunales doña María del Pilar Hidalgo López, en representación del partido político Vox, tras haber recibido en el procedimiento judicial el correspondiente emplazamiento para su personación en el presente recurso de amparo, reiteró la solicitud de personación que había formulado en su anterior escrito de 7 de febrero de 2025.

9. El 10 de marzo de 2025, la representación procesal de Vox presentó escrito por el que recusaba al presidente del Tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, alegando como motivos las causas tercera, sexta, decimotercera y decimosexta del art. 219 LOPJ.

10. Por escrito registrado el día 21 de marzo de 2025, el procurador de los tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, actuando en nombre y representación de don Jordi Turull i Negre y don Josep Rull i Andreu, solicitó se le tuviera por personado en el presente recurso de amparo.

11. Por escrito registrado el 1 de abril de 2025, el procurador de los tribunales don Carlos Ricardo Estévez Sanz, actuando en nombre y representación de doña Clara Ponsatí i Obiols, bajo la dirección del letrado don Gonzalo Boye, solicitó se le tuviera por personado en el presente recurso de amparo.

12. Por escrito registrado el 3 de abril de 2025, el procurador de los tribunales don Carlos Ricardo Estévez Sanz, actuando en nombre y representación de don Lluís Puig Gordi, bajo la dirección del letrado don Jaume Alonso-Cuevillas Sayrol, solicitó se le tuviera por personado en el presente recurso de amparo.

13. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 10 de septiembre de 2025 se tuvieron por recibidos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo el testimonio de actuaciones y los emplazamientos practicados, y se acordó tener por personados y parte en el proceso al abogado del Estado, a la procuradora doña María del Pilar Hidalgo López, en nombre y representación del partido político Vox, al procurador don Eduardo Centeno Ruiz, en nombre y representación de don Jordi Turull i Negre y don Josep Rull i Andreu, y al procurador don Carlos Ricardo Estévez Sanz, en nombre y representación de doña Clara Ponsatí i Obiols y de don Lluís Puig Gordi.

Se acordó asimismo designar ponente en el incidente de recusación del magistrado don José María Macías Castaño al magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, y en el incidente de recusación del presidente del Tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, a la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

14. Por AATC 93/2025 y 94/2025, de 23 de septiembre, dictados por el Pleno del Tribunal, se inadmitieron las recusaciones que se habían presentado contra su presidente, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y el magistrado don José María Macías Castaño.

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

15. Por diligencia de ordenación de 10 de octubre de 2025 se acordó, de conformidad con lo previsto en el art. 52 LOTC, dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

16. El 11 de noviembre de 2025 la representación procesal de doña Clara Ponsatí i Obiols presentó alegaciones en las que interesó la estimación de la demanda de amparo.

En su primera alegación sostiene que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) y el derecho de defensa (art. 24.2 CE) de la demandante de amparo.

Aduce que la inaplicación de la Ley de amnistía por el Tribunal Supremo no es una opción interpretativa válida, sino una «negación sustancial de la norma» que infringe el deber de motivación constitucionalmente exigible y priva al justiciable del derecho a obtener una resolución fundada en Derecho.

Afirma que el art. 1.4 de la Ley de amnistía establece una excepción de su aplicación, consistente en que exista el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial, que exige una finalidad subjetiva concreta, incompatible con el uso de los fondos públicos para fines institucionales o políticos. El Tribunal Supremo desborda el límite legal al reinterpretar esta cláusula hasta convertirla en una fórmula abierta que permite sostener que existe beneficio personal siempre que los fondos públicos no fueran sufragados por el condenado de su propio bolsillo, lo que es contrario al espíritu de la Ley y a la voluntad que el legislador dejó plasmada en la exposición de motivos de la norma.

La lógica seguida por el Tribunal Supremo vacía de contenido la Ley y convierte la excepción en regla, contraviniendo el canon de interpretación constitucional según el cual las excepciones previstas por el legislador han de interpretarse de manera estricta y restrictiva.

No se trata de una interpretación estricta, como exige el principio de legalidad penal, sino de una lectura extensiva y valorativa que atribuye al condenado una finalidad de enriquecimiento allí donde no existe ni prueba, ni indicio racional de tal propósito. Se trataría de una suerte de nuevo hecho que no consta en las actuaciones y que supone la vulneración del derecho de defensa. Se infringe así el mandato de *lex stricta* del art. 25.1 CE, que exige interpretar las normas penales sustantivas sin analogía ni extensión *in malam partem*, exigencias que «son aún más imperativas cuando se trata de normas que suprimen o mitigan la punibilidad, como ocurre con una amnistía».

Señala, como elemento de contraste, la interpretación seguida en la sentencia de 28 de junio de 2024 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que aplicó la misma ley a hechos de relevancia institucional similar, razonando que no puede hablarse de propósito de lucro cuando los fondos fueron empleados para finalidades institucionales o de apoyo a la función pública, incluso si tales fines son discutibles en términos de legalidad ordinaria.

Añade que también se infringe el principio de seguridad jurídica porque si la noción de «beneficio personal» puede construirse sobre criterios no normativos, como la rentabilidad política o la eficiencia institucional, entonces el ciudadano no puede prever con certeza el alcance de una norma penal sustantiva ni tampoco de su extinción. La falta de previsibilidad de la interpretación judicial es incompatible con el art. 25.1 CE y con el art. 7 CEDH, que exigen que las leyes penales sean claras, accesibles y predecibles. La interpretación judicial impugnada transforma una cláusula legal cerrada en un criterio abierto, lo que vulnera este principio.

Continúa exponiendo que este tipo de actuación judicial compromete igualmente el derecho a un proceso con todas las garantías, pues convierte al tribunal en parte interesada en el resultado del proceso, comprometiendo su apariencia de imparcialidad.

Las resoluciones impugnadas incluyen de manera novedosa un ánimo de lucro y una afectación de los intereses financieros de la Unión Europea sobre los que jamás se debatió en el juicio oral y que, en consecuencia, tampoco se plasmaron en la sentencia,

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

vulnerándose el derecho de defensa de la recurrente a través de la modificación artificial de una resolución judicial firme.

En la segunda alegación aduce vulneración del derecho a la participación política garantizado en el art. 23 CE, en conexión con el art. 3 del Protocolo núm. 1 al CEDH y el art. 18 CEDH, precepto este que queda vulnerado cuando una medida, legítima en apariencia, persigue en realidad objetivos encubiertos, objetivos que en este caso serían «neutralizar políticamente a la demandante», lo que constituiría un abuso de poder.

17. Por escrito presentado el 11 de noviembre de 2025 el abogado del Estado formuló alegaciones en las que interesó la estimación del recurso de amparo. Sostiene que la Ley de amnistía es aplicable al delito de malversación y que una interpretación contraria a esta conclusión vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho a obtener una resolución motivada, congruente y razonada.

El escrito, reproduciendo argumentos que la Abogacía del Estado empleó en el escrito de alegaciones al recurso de súplica interpuesto contra el auto de 1 de julio de 2024, se pronuncia sobre el carácter amnistiable de los hechos por los que fue condenada la recurrente en amparo, aduciendo que la apreciación de la existencia de un beneficio patrimonial personal y de la afectación de los intereses financieros de la Unión Europea deriva de una interpretación errónea de la Ley de amnistía, que deja vacío de contenido su art. 1.1, al eliminar el condicionante o matiz intencional que es el destino o aplicación íntegra de los fondos al proceso independentista, elemento diferenciador de estos supuestos de los actos de corrupción, no amnistiables; el delito de malversación del art. 432 CP incluye tanto a quien se apropia de los fondos públicos como a quien, quebrantando su deber de lealtad en la Administración, decide darles una finalidad inequívocamente ilegal.

El escrito rechaza a continuación que sea aplicable el art. 2 e) de la Ley de amnistía, que excluye de la amnistía los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión Europea, reiterando nuevamente sus alegaciones al recurso de súplica, porque en la misma sentencia condenatoria se descartó que la integridad territorial del Estado español hubiera experimentado un riesgo real, lo que excluye el riesgo potencial de afectación del presupuesto de la Unión Europea, y porque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea exige un vínculo real entre la conducta analizada y el resultado de afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, vínculo que no puede extenderse ilimitadamente sin una base real que lo apoye, en consideración a un riesgo potencial o hipotético.

Seguidamente glosa y se adhiere a las consideraciones contenidas en el voto particular formulado por una de las magistradas de la Sala, en el que se afirma que el inequívoco propósito legislativo es amnistiar la aplicación de fondos públicos a la celebración de los referéndum realizados en Cataluña en los años 2014 y 2017, y, en general, todos los gastos asumidos por el erario público que buscaran hacer realidad el proceso independentista en Cataluña, excluyendo solo los casos en los que se hubieran producido desviaciones hacia supuestos de corrupción personal, considerando que la interpretación auspiciada por la mayoría del tribunal es derogatoria de la Ley, en tanto que prescinde tanto de la *voluntas legis* como de la *voluntas legislatoris*. La sentencia no apreció ánimo de enriquecimiento personal en los condenados, como tampoco determinó el origen contable del dinero que fue malbaratado, ni su vínculo con partidas procedentes de subvenciones y ayudas de la Unión Europea, lo que, por otra parte, no fue objeto de debate en el juicio.

A continuación, examina la alegada vulneración del art. 24 CE, haciendo una somera exposición de la doctrina constitucional que establece que para que una resolución judicial satisfaga la obligación de motivación que se impone en el art. 120.3 CE, ha de contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que la fundamentan y estar fundada en Derecho (STC 145/2024, de 2 de diciembre). Así como que este deber de motivación se refuerza cuando lo que está en juego son los valores superiores del ordenamiento constitucional o los derechos fundamentales sustantivos, en cuyo caso el canon de motivación que se deriva del art. 24.1 CE exige que la resolución exteriorice el nexo de coherencia entre la decisión

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

adoptada, la norma que le sirve de fundamento y los fines que justifican la institución, pues las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva serán distintas y más estrictas cuando, a pesar de que la decisión judicial no se refiera directamente a la preservación o a los límites de un derecho fundamental, uno de estos derechos, distinto al de la propia tutela judicial, esté implicado, vinculado, en juego o quede afectado por tal decisión (STC 115/2024, de 23 de septiembre, FJ 3).

Considera que en el presente caso se ha producido una interpretación no motivada e irrazonable de la Ley de amnistía que alcanza la gravedad suficiente para entender vulnerado el art. 24 CE, pues las resoluciones judiciales no aplican una ley cuyo claro propósito es amnistiar del delito de malversación a quienes estén comprendidos en los supuestos en ella establecidos, como es el caso de la demandante de amparo, y cuyos preceptos han sido avalados por las SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 164/2025, de 8 de octubre.

La STC 137/2025 afirma que la Ley rechaza expresamente amnistiar las malversaciones que afectan a intereses que trascienden los de las administraciones públicas españolas, al salvaguardar los actos tipificados como delito que «afecten a los intereses financieros de la Unión Europea» [art. 2 e)] y la STC 165/2025, de 8 de octubre, añade que la amnistía de la malversación no afecta al principio de legalidad penal. Estos preceptos ponen de manifiesto la voluntad de amnistiar los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión de Cataluña, y que se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de malversación cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento. No se considera enriquecimiento la aplicación de fondos públicos a las finalidades previstas en los apartados a) y b) del art. 1.1 de la Ley cuando, independientemente de su adecuación al ordenamiento jurídico, no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial.

La interpretación realizada por el Tribunal Supremo de excluir la aplicación de la Ley por entender que existe un beneficio personal de carácter patrimonial de la demandante a la hora de ejecutar el delito constituye una interpretación no razonada e irrazonable, y contraria al mandato objetivo de la Ley. Citando el voto particular subraya que ni en la STS 459/2019, de 14 de octubre, ni en el ATC 20107/2023, de 13 de febrero, se hizo mención a ningún posible beneficio personal de carácter patrimonial de quienes fueron condenados como autores del delito de malversación, ni se apreció en ellos ánimo de enriquecimiento personal, entendido este como mejora de su situación patrimonial o de evitación de su disminución.

Tampoco es razonable considerar la afectación de los intereses de la Unión Europea para excluir la aplicación de la norma. La acreditada falta de voluntad efectiva de alcanzar el objetivo independentista, por imposible a resultas de la vía y medios empleados, y la circunstancia acreditada en la sentencia de 14 de octubre de 2019 de que la integridad territorial del Estado español no se puso en riesgo real, impide considerar que hubo afectación potencial del presupuesto de la Unión Europea.

Siguiendo la doctrina constitucional sobre el principio de legalidad penal (STC 137/1997, de 21 de julio, FJ 7) el abogado del Estado aduce que la interpretación de la Ley de amnistía como norma penal no puede hacerse de una manera que resulte imprevisible y sin un soporte metodológico –por argumentación ilógica o extravagante– y axiológico –una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional– que conduzca a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma, «como ha sucedido con la realizada por el Tribunal Supremo».

Respecto de la alegada vulneración de los arts. 25 y 23 CE, el abogado del Estado considera que, apreciada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, es innecesario entrar en su análisis.

18. El 12 de noviembre de 2025 la representación procesal del partido político Vox formuló alegaciones en las que se opuso al recurso de amparo, argumentando que las resoluciones del Tribunal Supremo impugnadas en el mismo hicieron un examen

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

riguroso de la Ley de amnistía y se dictaron en el ejercicio legítimo de la función jurisdiccional, quedando amparadas en el principio de independencia y potestad jurisdiccional consagrado en el art. 117 CE.

En relación con el principio de legalidad y la función constitucional del Poder Judicial, se aduce que el Tribunal Supremo actuó dentro del ámbito de su competencia y en estricto cumplimiento del principio de legalidad del art. 25 CE, que no exige que la interpretación judicial coincida con las expectativas subjetivas de los potenciales beneficiarios de una medida de gracia, sino que sea razonada, coherente y compatible con el sistema constitucional. El Tribunal Supremo no ha ampliado los tipos penales ni restringido arbitrariamente beneficios, se ha limitado a analizar el alcance de la Ley razonando que no puede aplicarse a conductas que supongan un daño efectivo al patrimonio público o a los intereses financieros de la Unión Europea, interpretación que no desborda la Ley sino que se apoya en su articulado, en particular, su art. 1.1 a) y b), donde se dispone que quedan amnistiados los delitos de malversación «siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento». Los recurrentes obtuvieron un beneficio patrimonial que fue personal y político.

La malversación de fondos públicos para financiar un proceso ilegal de secesión dentro de un Estado miembro de la Unión Europea, con el consiguiente riesgo de fractura territorial y de afectación al equilibrio presupuestario común, repercute necesariamente en los intereses financieros de la Unión. El Tribunal Supremo, al interpretar la amnistía en este contexto, no desborda la Ley, sino que la hace compatible con las obligaciones asumidas por España y con el principio de responsabilidad en la gestión de los fondos públicos.

Sobre la conexión entre la malversación y los intereses financieros de la Unión Europea en el presente caso, la representación procesal de Vox argumenta que el Tribunal Supremo razonó con acierto que las conductas de malversación por las que fueron condenados los demandantes incidieron directamente en los intereses financieros de la Unión, y que España tiene la obligación de proteger los recursos públicos, tanto nacionales como europeos, con instrumentos eficaces de control y sanción penal, obligación que dimana del art. 325 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el art. 4.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Toda desviación o utilización arbitraria de recursos públicos, incluso si se produce dentro del ámbito interno, compromete la confianza mutua entre los Estados miembros. La Directiva (UE) 2017/1371, relativa a la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión, refuerza este principio al exigir que los Estados miembros tipifiquen y sancionen eficazmente la malversación cuando se utilicen fondos públicos de forma contraria a su destino y en perjuicio, directo o indirecto, de los intereses financieros comunes. En este contexto, la utilización de fondos públicos para promover un proceso de secesión ilegal dentro de un Estado miembro, como se declaró en la STS 459/2019, incidió necesariamente en esos intereses. La amnistía generalizada de conductas de malversación comprometería el cumplimiento por parte de España de las obligaciones derivadas del art. 325 TFUE y de la citada directiva. El Tribunal Supremo, por lo tanto, no incurrió en extralimitación, sino que cumplió con su deber de cooperación legal con las instituciones europeas.

El escrito niega que se haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, aduciendo que las resoluciones recurridas fueron dictadas por un órgano judicial competente, tras un procedimiento contradictorio en el que los recurrentes pudieron alegar cuanto estimaron oportuno, y se fundaron en Derecho con un razonamiento claro, coherente y suficiente. Este derecho no comprende el derecho a que la resolución sea favorable a las pretensiones de la parte. El Tribunal Supremo explicó de forma detallada por qué los hechos objeto de condena no encajan en el ámbito de la amnistía, destacando la existencia de un perjuicio patrimonial real y su conexión con los intereses financieros del Estado y de la Unión Europea. Su razonamiento refleja una defensa rigurosa del principio de seguridad jurídica, al evitar una interpretación extensiva de la

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

amnistía que habría generado incertidumbre sobre su aplicación y sobre la eficacia de las sentencias firmes.

Considera que no se ha vulnerado el derecho de participación política, porque la pérdida de capacidad para ejercer cargos públicos no es consecuencia de un acto arbitrario, sino que deriva de una sentencia penal firme dictada tras un proceso con todas las garantías, ni el principio de igualdad, porque los demandantes no se hallan en situación comparable a otros beneficiarios de la amnistía, ya que fueron condenados por delitos de extraordinaria gravedad contra el orden constitucional y el patrimonio público, cometidos desde el ejercicio del poder y mediante la utilización ilícita de fondos públicos. El Tribunal Supremo apreció que su conducta no cumplía las condiciones que establece la propia Ley de amnistía, en particular, la ausencia de un propósito de enriquecimiento y el perjuicio de intereses financieros públicos, por lo que se limitó a ejercer su función de control judicial, sin discriminación alguna.

El escrito concluye afirmando que los recurrentes pretenden transformar al Tribunal Constitucional en una instancia revisora del Tribunal Supremo, atribuyéndole una competencia de reinterpretación de la legalidad ordinaria que la Constitución no le reconoce, planteamiento que desnaturaliza el principio de separación de poderes. La función del Tribunal Constitucional es exclusivamente velar por el respeto de los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución, no sustituir la apreciación razonada y fundada de los órganos judiciales. Admitir lo contrario reduciría la independencia judicial a una mera formalidad.

19. Por ATC 121/2025, de 16 de diciembre, el Pleno de este tribunal desestimó la medida cautelar de suspensión de la ejecución de la pena, que había sido solicitada mediante otrosí en el recurso de amparo.

20. El 19 de diciembre de 2025 la fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó escrito de alegaciones en el que interesó la estimación del recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en la faceta de la obtención de una resolución debidamente motivada y fundada en Derecho (art. 24.1 CE) que afecta a los principios de legalidad penal (art. 25.1 CE) y al derecho a la participación política (art. 23 CE).

El escrito de alegaciones, en un primer apartado de antecedentes de hecho, recapitula los momentos relevantes del procedimiento penal –la condena de la recurrente por delitos de sedición y malversación, con descripción de las penas impuestas, el indulto parcial concedido por el Gobierno de la Nación de la pena de prisión, y la ulterior revisión de la condena por la propia Sala tras la reforma del Código penal operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre– para referirse seguidamente al sentido del pronunciamiento adoptado en los autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que son objeto de impugnación, denegatorio de la aplicación de la Ley de amnistía al delito de malversación de caudales públicos cometido por la demandante.

En el apartado de fundamentos de Derecho, la fiscal, tras examinar los presupuestos procesales del recurso y exponer sumariamente los motivos de impugnación invocados en el mismo, anuncia que abordará la cuestión suscitada desde la premisa de que, en las resoluciones judiciales impugnadas, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo «más que examinar el contenido de las normas de la Ley Orgánica 1/2024, y decidir sobre su aplicación al caso […] lleva a cabo una labor de revaloración del tipo penal aplicado, art. 432 CP, para afirmar su exclusión de la medida de la amnistía», lo que lleva a apreciar que «[n]o existe la indispensable correspondencia entre lo que dice la norma y lo que el Tribunal Supremo afirma que dice, de modo que su decisión resulta absolutamente ajena al debate procesal que realmente debió plantearse, dejando sin respuesta congruente la pretensión planteada». Por esa razón el encuadramiento de la queja no se centrará en el principio de legalidad penal del art. 25.1 CE «como derecho sustantivo infringido», sino en la defectuosa motivación de los autos del Tribunal Supremo, lo que se aproxima «a la idea de incongruencia por error que la jurisprudencia constitucional ubica en el artículo 24.1 CE, perspectiva desde la que debe abordarse la cuestión, si bien atendiendo a la afectación de las garantías establecidas en el art. 25».

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

En estas consideraciones preliminares, la fiscal anticipa también su criterio adverso a la estimación de la queja de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, basada en que el beneficio personal de carácter patrimonial y la afectación de los intereses de la Unión Europea no formaron parte del debate procesal en el juicio, pues la fiscal entiende que, tratándose de los presupuestos de aplicación de la Ley de amnistía, formaban parte de un debate que había de producirse necesariamente con posterioridad a la firmeza de la sentencia condenatoria, y que la demandante pudo hacer alegaciones y utilizar las vías de recurso previstas en la ley.

También anticipa, en relación con la vulneración del derecho a la participación política del art. 23 CE, que la privación de la participación de la actora en los asuntos públicos fue un efecto derivado de la pena de inhabilitación impuesta en sentencia, como título habilitante, y no de las resoluciones impugnadas, por lo que la queja debe reconducirse al canon de motivación de estas.

El análisis concreto de las quejas lo inicia la fiscal con una recapitulación de doctrina sobre el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), con cita, entre otras, de la STC 51/2025, de 26 de febrero, FJ 2. Reproduce asimismo algunas de las consideraciones efectuadas por este tribunal en la STC 137/2025, FJ 5.3, para descartar la proyección del mandato de taxatividad de la ley penal del art. 25.1 CE al enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley de amnistía, y cita también los razonamientos de la STC 182/2025, de 20 de noviembre, FJ 3 E), que condujeron a la desestimación de la denuncia de vulneración por la Ley de amnistía de los principios de separación de poderes y reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE).

La fiscal argumenta que, aunque la queja de la demandante de amparo no se puede encuadrar en la vulneración del principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, los efectos que se derivan de la no aplicación de la Ley de amnistía «inciden en la efectividad de la condena impuesta por una sentencia firme, por estar prevista la concesión de la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad penal, en el art. 130[.1.]4 del Código penal». En tal medida, en el control constitucional a realizar «se deberán tener en cuenta los criterios que derivan del principio de legalidad sobre la interpretación y aplicación de la norma: prohibición de interpretación extensiva y contraria al reo», examinando la cuestión «desde la perspectiva del derecho a la obtención de una resolución motivada y fundada en Derecho, con el canon propio del artículo 24 [CE]».

Se cita, en efecto, doctrina constitucional en la que se destaca que, cuando lo que está en juego son los valores superiores del ordenamiento jurídico o los derechos fundamentales sustantivos, el estándar de control de motivación de la resolución es más riguroso (STC 115/2024, FJ 2), así como precedentes que examinan la «incongruencia por error» y que consideran la posibilidad de que un error de planteamiento sustancial en la aplicación de la norma pueda calificarse de patente y, como tal, determinante de una quiebra lógica en el discurso jurídico subsiguiente (STC 15/1999, de 22 de febrero, FJ 2).

La fiscal aduce que en los autos impugnados «se ha producido una desviación del debate propio de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2024, incurriendo en un error de enfoque que determina la deficiencia de motivación», porque conforme a su art. 9 debía pronunciarse sobre la aplicación de la Ley «a los hechos que enjuició». La tipicidad penal de la conducta «es la premisa, no el objeto de enjuiciamiento, que consiste en determinar si dicha ley es aplicable al caso. No existe controversia acerca de que los hechos por los que fue condenada la recurrente reunían todos los elementos típicos, objetivos y subjetivos, de la malversación, sea en la modalidad comisiva de administración desleal, según la sentencia, o como el “acto de apoderamiento con pleno encaje en el art. 432.1 y 2 del CP” que efectuó el auto de 13 de febrero 2023, en aplicación de la reforma legal de 2022». El elemento distintivo para la obtención de la amnistía es «si en la conducta típica ya definida, concurre o no el “propósito de enriquecimiento” definiendo la propia Ley como tal “el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial” elemento tendencial sobre el que no se pronuncian ni el auto de 1 de julio, ni el de 30 de septiembre». En los autos recurridos «no se encuentra un solo argumento de justificación o exclusión de la concurrencia del propósito

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial, sino a justificar la concurrencia de su efectiva obtención como elemento del tipo».

Se afirma que «[t]anto de los términos de la sentencia, como de las resoluciones recurridas, queda definido que las actuaciones declaradas como constitutivas del delito de malversación estaban dirigidas a la financiación de las consultas y, en general, del proceso independentista, que es precisamente el ámbito de aplicación que proclama la propia Ley Orgánica 1/2024: "los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas en Cataluña", y que la precisión tendencial del propósito de enriquecimiento se ha introducido para diferenciar y no amnistiar los supuestos de corrupción personal». Se añade que «solo ese ánimo tendencial puede dar sentido a la norma», y que la interpretación que hace la Sala «conduce a una imposibilidad de aplicación, que supone en la práctica una interpretación "derogatoria", que infringe el artículo 24.1 CE, en la medida en que no cabe tildar de razonable una motivación judicial que conduce a no aplicar nunca una norma cuando otra interpretación permite una aplicación ajustada a su tenor literal y conforme a las exigencias constitucionales». En consecuencia, «la *ratio decidendi* de las resoluciones se aparta por completo de la lógica –y por tanto del marco de razonabilidad– propia del objeto legal de su decisión, alcanzando una conclusión que no puede considerarse basada en ninguna de las razones aducidas (STC 8/2004, FJ 9)». Concluye de lo dicho que se ha vulnerado el derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho.

En lo que se refiere a la afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo utiliza como argumento complementario o de refuerzo para denegar la aplicación de la Ley de amnistía, conforme a su art. 2 e), la fiscal apunta que la propia sentencia condenatoria reconocía que los acusados eran conscientes de la inviabilidad jurídica de un referéndum de autodeterminación, que la proclamación de independencia era simbólica e ineficaz, que lo que se ofrecía a la ciudadanía catalana como ejercicio del derecho a decidir era el señuelo para una movilización que nunca desembocaría en la creación de un Estado soberano y que bajo el imaginario derecho de autodeterminación lo que se ocultaba era el deseo de los líderes políticos y asociativos de presionar al Gobierno de la Nación para la negociación de una consulta popular. También se ponía de manifiesto la inidoneidad de las conductas enjuiciadas para provocar una ruptura efectiva de la unidad política y territorial de España y, con ello, de la Unión Europea. La fiscal aprecia una falta de coherencia entre lo dicho en la sentencia y la consideración que se hace en las resoluciones impugnadas de que la «desconexión existió», siquiera sea fugazmente, «hasta el punto de que "[e]l debilitamiento de la fortaleza territorial de España y de la propia Unión Europea fue real" y constituyó "una amenaza grave" para la estabilidad del presupuesto europeo». Esta «insalvable contradicción que impide la consideración de las conclusiones como razonables» lleva a la fiscal a considerar que «la resolución carece, también en este punto, de una motivación adecuada exenta de error patente, irrazonabilidad o arbitrariedad (art. 24.1 CE)».

Sobre el principio de legalidad, la fiscal sostiene que, si bien es descartable su infracción «como vulneración sustantiva, la aplicación de la ley tiene efectos penales, como presupuesto necesario para aplicar la causa de extinción de la responsabilidad penal (art. 130.1.4 CP)» y que el principio de legalidad «quedaría indirectamente afectado en atención a los criterios utilizados para apreciar la integración en el tipo de la malversación de los conceptos de "enriquecimiento" y "beneficio personal de carácter patrimonial"». Es exigible, por lo tanto, una motivación que respete «el contenido constitucionalmente garantizado del derecho fundamental afectado, ponderando adecuadamente los intereses en juego, en este caso, la previsibilidad de la aplicación de la ley a partir de unos hechos ya declarados probados y constitutivos del delito de malversación, la finalidad pretendida por la Ley, tal y como se plasma en el preámbulo, e incluso plenamente identificada por la Sala de lo Penal, así como la prohibición de una interpretación extensiva *in malam partem*, por tanto, contraria al reo». Las resoluciones

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

impugnadas «omiten toda consideración de la existencia de un elemento tendencial para la aplicación de la amnistía y efectúan una reelaboración de los elementos del tipo penal, que generan una interpretación extensiva de la norma que resulta contraria al reo. No se encuentra ningún elemento de ponderación que tenga en cuenta las consecuencias sobre la responsabilidad penal y los efectos del mantenimiento de las penas impuestas, sin examinar la posible apreciación de una interpretación más favorable para los destinatarios de la norma. En consecuencia, cabe apreciar una vulneración del art. 24.1 en relación con el art. 25.1 de la CE».

En relación con la queja de vulneración del derecho de participación política del art. 23 CE, la fiscal afirma que «la privación de los derechos proviene de la imposición de la pena de inhabilitación, impuesta en la sentencia condenatoria y mantenida en el auto de revisión. No son, por tanto, las resoluciones impugnadas las que constituyen el título habilitante de su pérdida». Trae a colación la doctrina sentada sobre suspensión condicional de las penas privativas de libertad y su revocación, en la que el derecho fundamental afectado es el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, que requiere una motivación reforzada porque se ve afectado un derecho fundamental sustantivo, que en tales casos es el derecho a la libertad personal del art. 17 CE. Esta doctrina, trasladada al caso le lleva a afirmar que «[p]or tanto, resulta una afectación, que no vulneración, del derecho a la participación política, por lo que se requiere que las resoluciones contengan una motivación reforzada en la que se tengan en cuenta las circunstancias concurrentes, así como los principios y valores constitucionales implicados». Se afirma que las resoluciones judiciales impugnadas «no es que omitan una motivación reforzada, sino que carecen siquiera de toda mención a la limitación del derecho a la representación política de la demandante de amparo, de modo que la resolución carece de una motivación suficiente». Se ha omitido una respuesta adecuada a una de las pretensiones formuladas por la demandante, «lo que constituye una incongruencia omisiva, que debe llevar a la consideración de la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en relación con el derecho tutelado en el art. 23 CE».

El escrito de alegaciones de la fiscal concluye diciendo que procede el otorgamiento del amparo por «vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en la faceta de la obtención de una resolución debidamente motivada y fundada en Derecho (art. 24.1 CE) que afecta a los principios de legalidad penal (art. 25.1 CE) y al derecho a la participación política (art. 23 CE)», y que el efecto del amparo ha de ser, conforme a lo solicitado en la demanda, la declaración de nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas, aunque con el efecto de «la retroacción de las actuaciones al momento del dictado de la primera de ellas para el dictado de otra resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental vulnerado», citando como precedente a considerar la STC 25/2018, de 5 de marzo, dictada en un supuesto de denegación de aplicación de la prescripción como causa de extinción de la responsabilidad criminal.

21. Las representaciones procesales de don Jordi Turull i Negre, don Josep Rull i Andreu y don Lluís Puig Gordi no han presentado alegaciones.

22. Por providencia de 30 de septiembre de 2026 se señaló el día 6 de octubre de dicho año para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posición de las partes.

La demandante de amparo impugna los autos de 1 de julio y 30 de septiembre de 2024, dictados por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la causa especial núm. 20907-2017, por vulnerar sus derechos a la legalidad penal (art. 25.1 CE), a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a la participación política (art. 23.1 CE), al haber rehusado la Sala aplicar la amnistía al delito de malversación mediante una

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

interpretación inmotivada e irrazonable de dos causas de exclusión previstas en la Ley Orgánica 1/2024. Aduce que se trata de una interpretación extensiva y contraria a reo, que incluso ha excedido el ámbito de las atribuciones jurisdiccionales de la Sala. Sostiene que estos vicios provienen de que la Sala ha considerado que el «beneficio personal de carácter patrimonial» al que se refiere la Ley de amnistía en su art. 1.4 puede abarcar casos, como el suyo, en los que no ha habido un incremento del patrimonio personal de quien realizó el acto de disposición constitutivo de malversación, así como de haber estimado que resultaron afectados los intereses financieros de la Unión Europea [art. 2 e) de la Ley de amnistía], porque existió un riesgo potencial de secesión de Cataluña que la propia sentencia condenatoria descartó. Por otra parte, alega que el supuesto beneficio personal de carácter patrimonial y la supuesta afectación de los intereses financieros de la Unión Europea son cuestiones que no fueron objeto de acusación y debate procesal, ni se recogieron en la sentencia de condena, por lo que no pudo defenderse de las mismas. También aduce que esta interpretación busca impedir la participación política de la recurrente y del resto de los miembros del Govern de la Generalitat de Cataluña condenados por delito de malversación.

La representación procesal de doña Clara Ponsatí i Obiols apoya la estimación del recurso de amparo. Alega que las resoluciones judiciales impugnadas han hecho una interpretación de la Ley de amnistía imprevisible y contraria a su espíritu, y que se ha generado indefensión en la recurrente porque se establece un ánimo de lucro y una afectación de los intereses financieros de la Unión Europea que no fueron debatidos en el juicio oral ni incluidos en la sentencia. Considera, asimismo, que el objetivo perseguido en los autos impugnados es neutralizar políticamente a la demandante, por lo que se habría vulnerado su derecho a la participación política.

El partido político Vox interesa su desestimación porque considera que las resoluciones judiciales impugnadas son legítima expresión del ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117 CE) y no han incurrido en ningún exceso en la interpretación de la ley nacional y europea.

El abogado del Estado interesa su estimación por entender que se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante (art. 24.1 CE), porque los autos impugnados incurrieron en una interpretación no motivada e irrazonable de la Ley de amnistía. Afirma que la apreciación de este motivo hace innecesario valorar la posible vulneración de los derechos garantizados en los arts. 23 y 25 CE.

La fiscal ante el Tribunal Constitucional interesa también su estimación por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en relación con los derechos a la legalidad penal (art. 25.1 CE) y de participación política (art. 23 CE). Aduce que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha incurrido en incongruencia por error, porque en lugar de examinar si los hechos en los que se funda la condena por delito de malversación cumplen los presupuestos de aplicación de la Ley de amnistía, se ha dedicado a efectuar una «revaloración» del tipo penal, dejando sin respuesta la verdadera pretensión. Sostiene que la no aplicación de la Ley de amnistía tiene efectos penales por lo que es aplicable la prohibición de la interpretación extensiva y contraria a reo. La malversación en la que incurrió la recurrente entra en el ámbito de aplicación de la Ley de amnistía porque estaba dirigida a la financiación de las consultas y, en general, del proceso independentista, y no supuso enriquecimiento personal, por lo que la Sala incurrió en una interpretación derogatoria, carente de razonabilidad. En lo que se refiere a la afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, la fiscal ante el Tribunal Constitucional recuerda que la sentencia condenatoria reconoció la inviabilidad de la declaración de independencia y la inidoneidad de los actos enjuiciados para provocar una ruptura efectiva de la unidad política y territorial del Estado, por lo que las resoluciones judiciales impugnadas incurren en contradicción insalvable, y por lo tanto en irrazonabilidad, al afirmar que hubo desconexión, aunque fuera fugaz, y una amenaza grave para la estabilidad del presupuesto europeo.

2. Consideraciones constitucionales y de Derecho de la Unión Europea sobre la Ley de amnistía.

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

A) El recurso de amparo impugna dos autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que descartan la aplicación de la Ley de amnistía a los hechos constitutivos de un delito de malversación de caudales públicos por los que fue condenada la recurrente en la STS 459/2019 de la misma Sala de lo Penal, por entender que no quedan abarcados por la mencionada ley.

El Tribunal ha tenido ocasión repetida de examinar la constitucionalidad de la Ley de amnistía al resolver los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que han impugnado o suscitado dudas, tanto frente a la totalidad de la norma como respecto a diversos preceptos de la misma (SSTC 137/2025, de 26 de junio; 164/2025 y 165/2025; 176/2025, 177/2025, 178/2025, 179/2025, 180/2025, 181/2025 y 182/2025; 185/2025, de 2 de diciembre; 192/2025, de 16 de diciembre; 10/2026, de 27 de enero; 18/2026 y 19/2026, de 25 de febrero; 25/2026 y 26/2026, de 12 de marzo; 43/2026, de 9 de junio; 54/2026, de 8 de julio, y 58/2026, de 21 de julio; así como los AATC 6/2026 y 7/2026, de 27 de enero). En esos pronunciamientos, entre los que destaca la primigenia STC 137/2025, se caracteriza la amnistía y se abordan los retos constitucionales que plantea la institución en general y la Ley Orgánica 1/2024, en particular.

La citada STC 137/2025 parte de que la amnistía «supone excepcionar retroactivamente la aplicación de una norma punitiva y eliminar, total o parcialmente, respecto de aquellos a quienes beneficia, la responsabilidad de carácter represivo que se derive de la comisión de ese ilícito» [FJ 3.2.1 a)]. Advierte reiteradamente de que se trata de una institución excepcional y de un fenómeno complejo que se enmarca en el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), siempre en los límites que derivan de la Constitución, singularmente los que proceden de los arts. 9.3 y 14 CE.

Por sus implicaciones para delimitar las quejas y enjuiciar las resoluciones impugnadas en el presente proceso constitucional, varias consideraciones recogidas en la STC 137/2025 merecen ser explicitadas a partir de ese encuadramiento general.

a) En la medida en que el acto de amnistiar «tiene como objeto excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de ser juzgado por la comisión de los hechos ilícitos que tales normas tipifican, como a la de extinguir, total o parcialmente, las condenas a las que su aplicación ha dado lugar […] solo puede ser adoptado por el legislador, pues solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley» [FJ 3.2.1 a)].

En el marco del Estado democrático de Derecho, en el «que la separación de poderes y el sometimiento de los jueces al imperio de la ley constituye uno de sus pilares básicos, la creación de esta corresponde al Poder Legislativo, de forma que su función tiene una legitimación democrática, mientras que los tribunales tienen como cometido el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117 CE), derivando su legitimación, en consecuencia, de la aplicación de la ley creada por el Parlamento». Así, «[l]a función del juez es juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE) y esta función ha de efectuarse con pleno sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) o, en particular, “al imperio de la ley” (art. 117.1 CE)». En el diseño constitucional, «el legislador, con respeto a la Constitución, define el alcance y las condiciones del ejercicio jurisdiccional tanto en su vertiente material como procesal. La exclusividad judicial coexiste, de este modo, con la potestad legislativa de configuración del proceso» (FJ 4.2).

En particular, al legislador le «incumbe configurar la política punitiva y determinar qué hechos han de considerarse punibles, la consecuencia represiva que su comisión conlleva, así como las excepciones que tales previsiones pueden tener» (FJ 4.3). Una ley de amnistía no declara la existencia de inocentes o culpables, ni cuestiona la declaración de culpabilidad realizada por los tribunales, sino que «redefine el carácter punible de hechos cometidos en el pasado». En consecuencia, «no puede verse afectada la reserva de jurisdicción, porque el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad sino estableciendo, por motivos extrajurídicos, que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos» (FJ 4.4).

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

b) El contenido material más característico de una amnistía radica en modificar (retrospectivamente) el régimen aplicativo de leyes penales para excepcionarlas (FFJJ 5.2 y 5.3.2). Incide de forma decisiva, por tanto, en la responsabilidad penal de todas aquellas personas comprendidas en su ámbito de aplicación y con ello condiciona que se verifique o mantenga la grave afectación que suponen las normas penales para los intereses más relevantes, elemento que conduce a que se atribuya su creación al Parlamento, como órgano que representa la voluntad popular. Hay que recordar que el imperio de la ley opera en el ámbito penal «como garantía de los bienes jurídicos de los ciudadanos y como límite de la actuación de los jueces y magistrados (art. 117.1 CE)» (FJ 5.3.1).

Sin embargo, «[f]rente a la actuación legislativa penal ordinaria, la previsión de una amnistía no deroga precepto penal alguno […]. No despenaliza las conductas punibles, ni modifica su descripción típica o elimina o introduce elementos determinantes de la punibilidad con proyección hacia el futuro […]. Sus efectos se proyectan a conductas pasadas, excepcionando retrospectivamente la aplicación a un determinado ámbito material, subjetivo y temporal de normas penales o sancionadoras que continúan vigentes» [FJ 5.3.2 b)].

c) Los problemas de constitucionalidad que suscitan las relevantes diferencias de tratamiento que introduce una amnistía y la afectación a la congruencia del ordenamiento que supone se sitúan ante todo en el marco de los arts. 9.3 y 14 CE. La constitucionalidad de la medida se vincula, además de a su origen legislativo, a que tenga como presupuesto una situación excepcional, a que se ofrezca una explicación racional de la decisión de apartarse de la valoración general de la conducta como punible y a que supere el juicio de igualdad. El análisis de la Ley de amnistía, desde tales exigencias que efectúa la STC 137/2025, puede sintetizarse como sigue:

(i) La Ley de amnistía responde a una situación excepcional que el ordenamiento no puede resolver con los instrumentos ordinarios. El Tribunal reconoce como tal situación «la escalada del proceso secesionista catalán», afirmando que «[l]os hechos vividos en ese periodo constituyen un supuesto paradigmático de lo que significa una crisis político-constitucional, en la medida en que se cuestionaba la supremacía de la Constitución y la unidad del Estado, además de la integridad del sujeto político de la soberanía, el pueblo español, la forma de Estado y de gobierno». Destaca que fue necesaria la intervención del Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución, al que se atribuyeron potestades ejecutivas para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones, así como la posterior apertura de procesos penales y sancionadores, algunos de ellos aún en trámite, y, en general, que «esta crisis constitucional generó una profunda fractura social en Cataluña, afectando gravemente la convivencia ciudadana, dando lugar a antagonismos extremos, dividiendo a la sociedad y erosionando, en suma, el tejido social y la estabilidad política en Cataluña y en el resto de España» (FJ 6.3).

(ii) La Ley de amnistía cuenta con una explicación razonable de motivos en el preámbulo que identifica el fin constitucional al que responde, «buscar una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña» (FJ 7.3.2).

(iii) La diferenciación que introduce el legislador entre aquellos que han cometido determinados delitos en el contexto delimitado en el art. 1.1 de la Ley de amnistía y quienes los han cometido fuera de dicho contexto, debe someterse al filtro de la cláusula general de igualdad del art. 14 CE, que demanda una justificación objetiva y razonable en lo referido a su causa, finalidad y efectos.

Por lo que se refiere a la causa, reitera que no puede considerarse arbitrario apelar a que «el proceso político de creación de un pretendido Estado catalán independiente –el llamado “procés”– ha supuesto una de las mayores crisis que ha tenido que enfrentar nuestra democracia constitucional, tanto desde la perspectiva social como institucional» [FJ 8.3.3 a)]. Tampoco puede reputarse ilegítima «la finalidad del legislador de favorecer la reconciliación y conseguir, con ello, que el conflicto político subyacente se encauce a

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

través del diálogo» a la que apela el preámbulo de la norma [FJ 8.3.3 b)]; ni irrazonable que «la amnistía puede contribuir a la finalidad indicada, pues, en efecto, la exención de responsabilidad de quienes realizaron actos ilícitos en el contexto del proceso independentista puede considerarse un medio idóneo para eliminar –o al menos rebajar– un particular foco de enfrentamiento social» [FJ 8.3.3 c)].

En el diseño de las medidas, el Tribunal apreció que identificar el ámbito objetivo con todo tipo de conductas, tanto favorables como contrarias a la secesión de Cataluña o a la celebración de las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, resulta coherente con los fines de reconciliación y favorecimiento del diálogo político alegados como justificativos de la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* [FJ 8.3.4 a)]. Esa conclusión se extiende a la inclusión de los líderes políticos del proceso independentista, ya que la amnistía de todos los que participaron en dicho proceso independentista busca razonablemente «finalizar la ejecución de las condenas y los procesos judiciales relacionados con un proceso que ha generado tensión en toda la sociedad catalana y desafección hacia las instituciones estatales, para superar el conflicto político y generar un contexto social e institucional de estabilidad y concordia». Excluir a los líderes políticos, «podría dificultar ese objetivo», siendo lo decisivo no tanto «cómo pueden recibir, individualmente, la amnistía sus concretos beneficiarios –ni siquiera quienes actuaron como líderes–, sino el efecto general que la amnistía puede tener sobre el conjunto de la población catalana. Desde esa óptica, no es irrazonable pensar que un amplio sector de la población seguiría percibiendo la continuación de los procesos penales contra los líderes del movimiento independentista como un importante factor de tensión» (FJ 13.2.2).

Asimismo, el Tribunal aprecia la conexión entre el diseño de la medida y su finalidad, la ausencia de una manifiesta desproporción al fijar los efectos exoneradores de responsabilidad, en tanto se salvaguardan los derechos resarcitorios individuales [FJ 8.3.4 b)], y la delimitación del ámbito material. Al fijar los ilícitos comprendidos, «el legislador trata de acotar el ámbito de aplicación de la amnistía, y con ello el trato más favorable que reciben sus beneficiarios: (i) a infracciones que entran dentro de su poder de disposición –excluyendo las afectadas por el Derecho internacional humanitario o las que atentan contra intereses de la Unión– y (ii) a infracciones que no revisten una gravedad manifiestamente desproporcionada en relación con el propósito de la amnistía» [FJ 8.3.4 c)]. Del mismo modo el Tribunal estima que, al fijar el ámbito temporal, la norma acude a unas fechas, y a la previsión de un efecto retrospectivo vinculadas a las consultas inconstitucionales de 2014 y 2017, por lo que cuentan «con una explicación que no puede considerarse irrazonable» [FJ 8.3.4 d)].

Por el contrario, el Tribunal aprecia que el legislador incurrió en un tratamiento desigualitario contrario al art. 14 CE al concretar las conductas amnistiables en los distintos apartados del art. 1.1 de la Ley de amnistía de un modo que prácticamente deja fuera los actos contrarios al proceso y las consultas, indicando que a tales actuaciones le son aplicables las disposiciones de la ley [FFJJ 8.3.4 a) y 8.3.5]. Del mismo modo, resulta inconstitucional la posibilidad de asignar un efecto prospectivo a la amnistía que se sigue de la cláusula del párrafo segundo del art. 1.3, que, además de carecer de conexión suficiente con la razón justificativa de la amnistía, cuestiona la dinámica misma de la institución [FFJJ 8.3.4 d) y 8.3.5].

B) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su formación de Gran Sala, ha dictado dos resoluciones que responden a las cuestiones que, al amparo del art. 267 TFUE, le han sido elevadas en sendos procedimientos nacionales en los que pendía la aplicación de la Ley de amnistía: la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 16 de julio de 2026, *Sociedad Civil Catalana*, asunto C-523/24), en virtud de remisión efectuada por el Tribunal de Cuentas en procedimiento de reintegro por alcance (ocho cuestiones) y la sentencia dictada en la misma fecha, STJUE de 16 de julio de 2026, *Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT)*, asunto C-666/24, en virtud de remisión efectuada por la Sección Tercera de la Sala de lo

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

Penal de la Audiencia Nacional en procedimiento penal incoado por delitos de terrorismo, que se halla en fase intermedia (nueve cuestiones).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha hecho en ambos pronunciamientos consideraciones sobre la amnistía y la ley que la aplica las cuales resultan absolutamente concordantes con la doctrina sentada por este tribunal en los procedimientos de control de constitucionalidad más arriba reseñados.

Así, dice el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que «la aprobación de una ley de amnistía se incluye en principio en la prerrogativa de que dispone cada Estado miembro, en especial en aras de un objetivo de reconciliación nacional o en la búsqueda de un compromiso político, de no enjuiciar ciertos hechos determinados, incluso constitutivos de delitos graves, pudiendo concebirse la amnistía concedida de esa manera como un instrumento adecuado para apaciguar un conflicto político o social mayor» (C-666/24, § 66). «[L]a adopción y la revocación de una amnistía son competencia de los Estados miembros», aunque «en el ejercicio de esta competencia, están obligados a cumplir las obligaciones que para ellos se derivan del Derecho de la Unión» (C-666/24, § 58).

Partiendo de ese presupuesto, subraya que «los Estados miembros son libres de determinar las condiciones, en particular las de naturaleza procesal, en que se aplica una amnistía aprobada en aras del interés general», y añade que «[p]or su propia naturaleza, estas condiciones se apartan de las normas jurídicas ordinarias, por cuanto la amnistía tiene generalmente por finalidad impedir o detener procedimientos y, en caso de que ya se haya impuesto una condena, poner fin a su ejecución». La obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de dictar una resolución de extinción de la responsabilidad es «consustancial al principio mismo de la amnistía». De modo que «[c]uando se determina que las conductas en cuestión están comprendidas en el ámbito de aplicación de la amnistía, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto debe concluir este con una resolución de extinción de la responsabilidad […]. Lo mismo cabe decir de la obligación, no acompañada de sanciones, de concluir el asunto en un plazo máximo de dos meses» (C-523/24, § 117, 118 y 119).

También establece que «el legislador nacional está facultado para imponer a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de poner fin a los procedimientos que estén tramitándose ante ellos en las condiciones previstas en una ley de amnistía» y que «la determinación de la concreta regulación de la aplicación de una ley de amnistía requiere decisiones políticas que son propias de los Estados miembros, por cuanto implica ponderar intereses divergentes a partir de apreciaciones múltiples» (C-523/24, § 120 y 121).

Rechaza que los principios de igualdad de trato y no discriminación [arts. 20 y 21 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, firmada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (CDFUE)] se vean afectados por la Ley de amnistía, porque no se cumple el presupuesto de la comparabilidad de las situaciones: «en el marco de una ley de amnistía como la [Ley Orgánica 1/2024], 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» (C-666/24, § 85 y 86).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea opina que respecto de sus exigencias procesales, en particular, las de plazo y trámite de audiencia contenidas en sus arts. 10, párrafo segundo, y 13.3, tomando en consideración la naturaleza y características de la ley, así como «su objeto y alcance, circunscritos a la resolución de un conflicto político en torno al proceso independentista catalán», no pueden generar «problemas de tal envergadura que presenten carácter sistémico», porque «no pueden comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional poniendo en peligro la capacidad del Estado miembro de que se trata para ofrecer vías de recurso suficientes a los justiciables en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» (exigencias inherentes al art. 19.1 TUE) (C-523/24, § 123 y 124).

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

También ha declarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en términos claros e inequívocos, que el art. 325.1 TFUE (que establece la obligación de perseguir el fraude) no se aplica al riesgo de secesión de una parte del territorio de un Estado miembro pues «no puede apreciarse que los intereses financieros de la Unión se vean afectados por el mero hecho de la disminución de la RNB [renta nacional básica]». La disminución de la contribución nacional al presupuesto de la Unión que pudiera producirse sería meramente el «corolario del hecho de que el territorio en cuestión deja de estar sujeto a los [t]ratados y de contribuir financieramente a la aplicación de estos y no se beneficia de las medidas de apoyo contempladas en dichos [t]ratados» (C-523/24, § 97 a 99).

3. Delimitación de las quejas.

El recurso de amparo invoca separadamente la vulneración de los derechos fundamentales a la legalidad penal (art. 25.1 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al proceso equitativo (art. 24.2 CE) y al de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

Se nos pide, al amparo de dicha invocación, examinar la supuesta falta de adecuación constitucional de las razones expresadas en los autos impugnados para rehusar a la actora el beneficio de la amnistía. El distinto alcance y contenido de los derechos invocados hace preciso perfilar el encuadre *iusfundamental* de las quejas formuladas en la demanda, que, por las razones que a continuación se refieren, atañen fundamentalmente al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), aunque sin poder ignorar su íntima conexión, en este caso, con el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), al derivarse de las decisiones judiciales impugnadas consecuencias de indudable relevancia penal, que se proyectan a su vez sobre derechos fundamentales sustantivos como el derecho de participación y de representación política (art. 23 CE).

a) Debe recordarse en primer lugar que es doctrina reiterada de este tribunal que el canon de razonabilidad que impone el art. 25.1 CE es más exigente que el que, por norma general, caracteriza al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), razón por la cual, en la aplicación judicial del tipo sancionador, el examen de la lesión del derecho fundamental a la legalidad sancionadora lleva siempre implícito el escrutinio de la razonabilidad de la motivación empleada por el órgano judicial, convirtiéndose por ello el art. 25.1 CE en parámetro único de constitucionalidad [SSTC 2/2015, de 19 de enero, FJ 8; 219/2016, de 19 de diciembre, FJ 3 (iii), y 51/2025, FJ 1]. Este criterio no es miméticamente trasladable, sin embargo, a un recurso de amparo como el presente, centrado en la falta de razonabilidad de unas resoluciones judiciales que interpretan y aplican varios preceptos de una ley de amnistía.

Como se ha expuesto en el anterior fundamento, la STC 137/2025, FJ 5.3.2 b), al verificar el juicio abstracto de constitucionalidad de la Ley de amnistía desde la perspectiva del art. 25.1 CE, rechazó los motivos de inconstitucionalidad que aducían que la ley era inconciliable con las exigencias de dicho derecho fundamental, argumentando que existe una diferencia entre la previsión de una amnistía y la actuación legislativa penal ordinaria, incluida la despenalizadora, que estriba en la falta de vocación de ordenación de conductas *pro futuro* característica de la ley penal ordinaria. Una ley de amnistía se limita a suprimir retrospectivamente los efectos jurídicos de una norma penal previa cuya validez y vigencia no cuestiona, y su finalidad es intervenir respecto a hechos pasados y la responsabilidad penal que generaron. No constituye, por tanto, un presupuesto o elemento conformador de la responsabilidad penal al tiempo de cometerse los hechos al que se proyecte la exigencia de previsibilidad, en los mismos términos que define el contenido del art. 25.1 CE.

Dicho esto, la aplicación judicial de la Ley de amnistía plantea –precisamente por su naturaleza y función de exoneración de conductas objeto previo de incriminación o condena– exigencias constitucionales distintas que se focalizan en el ámbito de protección del art. 24.1 CE, cuando de lo que se trata es de juzgar el rigor motivacional

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

de las resoluciones judiciales sometidas a escrutinio de este tribunal. La amnistía constituye una causa de extinción de la responsabilidad criminal, reconocida ya con alcance general en el art. 130.1.4 CP, por lo que una interpretación extensiva de las causas de exclusión de su aplicación, contraria a la finalidad de la norma, puede significar un ensanchamiento del ámbito de lo punible, lo que conecta el derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE con el principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, y disuade de toda pretensión de reducir el control de la motivación de las resoluciones judiciales a un mero canon externo de razonabilidad que se desentienda de los efectos penales derivados de estas decisiones, efectos que a su vez pueden incidir o afectar a derechos fundamentales sustantivos como la libertad (art. 17.1 CE) o el acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE).

El Ministerio Fiscal afirma en su escrito de alegaciones que, aunque la queja de la demandante de amparo no se puede encuadrar en la vulneración del principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, los efectos que se derivan de la no aplicación de la Ley de amnistía «inciden en la efectividad de la condena impuesta por una sentencia firme, por estar prevista la concesión de la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad penal, en el art. 130.1.4 del Código penal», por lo que examinando la cuestión «desde la perspectiva del derecho a la obtención de una resolución motivada y fundada en [D]erecho, con el canon propio del artículo 24», en el control constitucional a realizar «se deberán tener en cuenta los criterios que derivan del principio de legalidad sobre la interpretación y aplicación de la norma: prohibición de interpretación extensiva y contraria al reo».

En definitiva, la interpretación y aplicación de la Ley de amnistía no se halla sometida a las exigencias de razonabilidad propias del art. 25.1 CE, sino a las del art. 24.1 CE, sin perjuicio de que los efectos de relevancia penal que se derivan de las resoluciones judiciales que la interpretan y aplican determinen, dada la íntima conexión existente entre ambos derechos en estos supuestos, que a dichas resoluciones les sea exigible un particular rigor motivacional.

b) La vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y al proceso justo (art. 24.1 y 2 CE) se vincula en la demanda, con el apoyo de la señora Ponsatí i Obiols, a la falta de debate en el acto de juicio oral respecto del beneficio personal patrimonial que la demandante hubiera podido obtener de la realización de la conducta punible y de la afectación de los intereses financieros de la Unión Europea que se hubiera seguido de la misma. Tal debate, que se refiere a los presupuestos aplicativos de la Ley de amnistía, no podía tener lugar, por razones obvias, antes de su entrada en vigor y, de hecho, se abrió el mismo día, mediante el traslado a las partes en virtud de la providencia de la Sala de 11 de junio de 2024, que confirió trámite de audiencia para que alegaran lo que estimaran procedente sobre los efectos de la ley en los hechos delictivos objeto de condena.

Comoquiera que la demanda no denuncia que en dicha fase procesal se cometiera ninguna irregularidad susceptible de generar indefensión, la impugnación debe ser rechazada con carácter liminar por ausencia de la necesaria carga alegatoria, pues «[u]no de los requisitos de la demanda de amparo es la aportación de una argumentación suficiente sobre la pretensión que se formula y la *causa petendi* en la que se sustenta (art. 49.1 LOTC) […], sin que le corresponda a este tribunal reconstruir de oficio las demandas, suplir los razonamientos de las partes, ni suscitar la eventual existencia de los motivos relevantes para el amparo fuera de la vía prevista en el art. 84 LOTC» [por todas, STC 90/2024, de 17 de junio, FJ 2 A) a)].

c) En lo que se refiere a la alegada vulneración del art. 23.2 CE, hay que tener en cuenta que su privación es consecuencia directa de la realización del contenido de la pena de doce años de inhabilitación absoluta que le fue impuesta a la actora en la STS 459/2019, condena en la que este tribunal no apreció vulneración de derechos fundamentales, y que la pena se mantuvo en el ATS 20107/2023, de revisión de sentencia. La anterior constatación no obsta para reconocer que el derecho se ve concernido o afectado por la decisión de no amnistiar el delito de malversación, lo que ha

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

de influir necesariamente en el rigor exigible en el control de la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que el rechazo de la amnistía permite mantener la vigencia de una condena que, por su propio contenido, supone la privación de bienes jurídicos protegidos constitucionalmente [*mutatis mutandis*, SSTC 68/2001, de 17 de marzo, FJ 6 a), o 226/2015, de 2 de noviembre, FJ 4, con ulteriores referencias].

De acuerdo con lo señalado, el enjuiciamiento de la (no) aplicación de la amnistía a los hechos que fundaron la condena de la recurrente como autora de un delito de malversación se realizará desde los parámetros del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con los derechos de acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y a la legalidad penal (art. 25.1 CE).

4. El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) como derecho a obtener una resolución judicial motivada y fundada en Derecho.

a) El derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE confiere a las partes procesales, en lo que ahora interesa, el derecho a recibir de los órganos judiciales una respuesta a sus pretensiones que, salvo que concurra causa legal de inadmisión, se pronuncie sobre el fondo del asunto mediante el dictado de una resolución congruente, motivada y fundada en Derecho, no incursa en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente (por todas, STC 48/2024, de 8 de abril, FJ 3).

La exigencia de que las resoluciones judiciales estén motivadas y fundadas en Derecho entronca directamente «con el principio del Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y con el carácter vinculante que para jueces y magistrados tiene la Ley, a cuyo imperio están sometidos en el ejercicio de su potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE; SSTC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 4; 108/2001, de 23 de abril, FJ 2, y 35/2002, de 11 de febrero, FJ 3)» (STC 119/2003, de 16 de junio, FJ 3). En otras palabras, el deber constitucional de motivar las resoluciones judiciales «expresa la relación de vinculación del juez con la Ley y con el sistema de fuentes del Derecho dimanante de la Constitución» (STC 13/1987, de 5 de febrero, FJ 3) y se cohonesta «con una concepción de la legitimidad de la función jurisdiccional sustentada esencialmente en el carácter vinculante que para todo órgano jurisdiccional tienen la ley y la Constitución», cuya razón última «reside en la interdicción de la arbitrariedad y, por tanto, en la necesidad de evidenciar que el fallo de la resolución no es un simple y arbitrario acto de voluntad del juzgador, sino una decisión razonada en términos de Derecho» (STC 46/2022, de 24 de marzo, FJ 13.3).

b) El deber de motivar las resoluciones judiciales es también, desde otra perspectiva, «un derecho de los intervinientes en el proceso, que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado en el art. 24.1 CE, el cual únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y eventualmente los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos determinantes de la decisión», de modo que «constituye una garantía esencial para el justiciable, mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad» (STC 119/2003, FJ 3).

El derecho a obtener una resolución judicial motivada en Derecho «[s]upone, en primer lugar, que la resolución ha de estar suficientemente motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho, lo que conlleva la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, ni resulte manifiestamente irrazonable, incursa en un error patente o en una evidente contradicción entre los fundamentos jurídicos, o entre estos y el fallo, ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan solo una mera apariencia (SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 87/2000, de 27 de marzo, FJ 3; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 6; 223/2005, de 12 de

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

septiembre, FJ 3, y 276/2006, de 25 de septiembre, FJ 2, entre otras muchas)» (STC 64/2010, de 18 de octubre, FJ 3). No es suficiente «la [mera] consignación en el pronunciamiento judicial de unos razonamientos tildados de "jurídicos" si su lectura y examen ponen de manifiesto posteriormente que estos son contradictorios, irrazonables o carecen de un sentido lógico» (STC 159/1989, de 6 de octubre, FJ 6).

c) La exigencia constitucional de que las resoluciones judiciales para satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva han de estar razonadas y fundadas en Derecho conlleva la posibilidad de que este tribunal, si es requerido para ello, pueda, y aun deba, examinar su motivación a fin de verificar no solo su mera existencia, sino también su carencia de arbitrariedad o irrazonabilidad.

En el ejercicio de su jurisdicción de amparo, este tribunal «no solo deberá comprobar si existe motivación, sino también, si la existente es o no suficiente para considerar satisfecho el derecho constitucional de las partes», juicio que ha de realizar «atendiendo no solo al contenido de la resolución judicial considerada en sí misma, sino también dentro del contexto global del proceso, atendiendo al conjunto de actuaciones y decisiones que, precediéndola, han conformado el debate procesal». Es decir, ha de valorar «todas las circunstancias concurrentes que singularicen el caso concreto tanto las que estén presentes, expresa o implícitamente en la propia resolución recurrida, como las que, no estándolo, constan en el proceso» (STC 122/1991, de 3 de junio, FJ 2; en el mismo sentido, STC 119/2003, FJ 3). En su examen, este tribunal debe tener en consideración que «la mayor efectividad que merecen los derechos fundamentales obliga a utilizar, en esa indagación de la suficiencia de la motivación, criterios materiales que impidan aceptar como válidas meras apariencias de motivación que, por su significado puramente formalista, frustren la real efectividad del derecho a la motivación» (STC 122/1991, FJ 2).

Ahora bien, «la selección e interpretación de la norma aplicable corresponde en exclusiva a los órganos judiciales y el control del Tribunal Constitucional ha de limitarse a aquellos supuestos en los que la resolución judicial sea manifiestamente infundada, arbitraria, irrazonada o irrazonable o fruto de un error patente, supuestos estos que hemos llegado a denominar de simple apariencia del ejercicio de la Justicia (SSTC 148/1994, de 12 de mayo, FJ 2; 2/1997, de 13 de enero, FJ 3; 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3, y 109/2000, de 5 de mayo, FJ 2)» (STC 169/2004, de 6 de octubre, FJ 7).

Así, la tacha extrema de arbitrariedad supone «que la resolución judicial impugnada no sea expresión de auténtica justicia sino mera apariencia de la misma, lo que implica la negación radical de la tutela judicial. Existe arbitrariedad, en este sentido, cuando, aun constatada la existencia formal de una argumentación, la resolución resulta fruto del mero voluntarismo judicial o expresa un proceso deductivo irracional o absurdo (SSTC 160/1997, de 2 de octubre, FJ 7, y 82/2002, de 22 de abril, FJ 7)» (STC 125/2004, de 19 de julio, FJ 4). En este sentido, «no cabe reputar como fundadas en Derecho aquellas decisiones judiciales en la que este tribunal compruebe que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas, o que siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas en la resolución (por todas, SSTC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4; 223/2002, de 25 de noviembre, FJ 6; 20/2004, de 23 de febrero, FJ 6, y 177/2007, de 23 de julio, FJ 4)» (STC 134/2008, de 27 de octubre, FJ 2).

d) Finalmente, también resulta oportuno recordar que, cuando lo que está en juego es la aplicación de instituciones que tienen relevancia jurídico-penal, el estándar al que se sujetan las exigencias derivadas del deber de motivación es más riguroso, dados los derechos e intereses en juego (SSTC 163/2002, de 16 de septiembre, FJ 2, y 226/2015, FJ 4, en relación con los beneficios penitenciarios). Desde esta perspectiva reforzada, este tribunal ha insistido, en particular, en que la interpretación judicial esté presidida por la *ratio legis* o el fin de protección de la norma y en que la exteriorización del razonamiento judicial permita apreciar un nexo de coherencia entre la decisión adoptada,

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

la norma que le sirve de fundamento y los fines que justifican la institución en cuestión [entre otras, STC 68/2001, FJ 6 a), en relación con la prescripción].

Así las cosas, como ya se ha indicado (*vid. supra* FFJJ 2 y 3), la Ley de amnistía despliega indudablemente sus efectos en la esfera jurídico-penal. Siendo la amnistía una causa de extinción de la responsabilidad criminal, dado que su aplicación tiene efecto indirecto o reflejo no solo sobre la libertad (art. 17.1 CE), sino sobre otros derechos e intereses de relevancia constitucional, el deber de motivación de las decisiones judiciales que se pronuncian sobre la aplicación de la Ley de amnistía queda sujeto a las exigencias de motivación reforzada antes expuestas. Todo ello implica que la interpretación judicial deba estar presidida por la *ratio legis* o el fin de protección de la norma, lo que obliga a que la decisión judicial contenga una argumentación que sea respetuosa con los fines perseguidos por la institución de la amnistía, esto es, que guarde un nexo de coherencia con la norma que le sirve de fundamento –la Ley de amnistía– y con los fines que justifican la existencia de la amnistía como causa extintiva de la responsabilidad penal. E implica igualmente, en consideración a los efectos penales que se siguen de dichas decisiones, la prohibición de interpretar, de manera extensiva y contraria a la orientación de la norma, las excepciones que la ley ha previsto para la exoneración de los delitos que en principio están comprendidos en su ámbito de aplicación.

5. Enjuiciamiento de las resoluciones impugnadas: sobre la concurrencia de un «propósito de enriquecimiento» [art. 1.1 a) y b) de la Ley de amnistía] o de «obtener un beneficio personal de carácter patrimonial» (art. 1.4 de la Ley de amnistía).

El auto de 1 de julio de 2024, confirmado en súplica por el auto de 30 de septiembre de 2024, rehúsa a la demandante la aplicación de la Ley de amnistía, en lo que se refiere a la condena por el delito de malversación de caudales públicos, por incurrir en sendos motivos de excepción establecidos en la propia ley: haber obtenido un enriquecimiento personal de carácter patrimonial [art. 1.1 a) y b), y 1.4] y haber afectado a los intereses financieros de la Unión Europea [art. 2 e)].

La demandante cuestiona la aplicación que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha realizado de ambas excepciones. Comenzaremos el análisis por la primera de ellas.

a) El auto de 1 de julio de 2024 sintetiza el relato de hechos probados de la STS 459/2019; en él se describe de manera minuciosa la toma de decisiones concertada por parte de los cuatro consellers de la Generalitat de Cataluña condenados por delito de malversación de caudales públicos (la actora y los señores Junqueras, Romeva y Turull), que se concretaron en diversas actividades y resoluciones tendentes a la consecución de la secesión o independencia de Cataluña, entre las que se encuentra el destino de una relevante cantidad de dinero público para la celebración del referéndum ilegal de 1 de octubre de 2017. El Decreto 140/2017, de 6 de septiembre, de normas complementarias para la realización del referéndum de autodeterminación de Cataluña, contenía las previsiones sobre administración electoral y la cobertura de esos gastos, que fueron inicialmente asumidos por la Presidencia de la Generalitat, los departamentos de Exterior, de Vicepresidencia y Economía, de Trabajo (del que era titular la demandante de amparo), de Salud y de Cultura. Asimismo, mediante acuerdo del Gobierno de la Generalitat de fecha 7 de septiembre de 2017 se autorizó a los diferentes departamentos para que realizaran las acciones y contrataciones necesarias para la realización del referéndum (fundamento de Derecho 5).

El auto afirma que el beneficio personal obtenido por los cuatro condenados «es inobjetable si se tiene en cuenta que todos ellos incurrieron en una responsabilidad contable de la que, conforme a los arts. 38.1 y 42.1 de la [Ley Orgánica] 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, se deriva una obligación de indemnizar que ha generado, como consecuencia inmediata, un crédito a favor del Estado por el importe de los fondos públicos malversados» (fundamento de Derecho 2.1.1). La deuda generada frente al Estado «solo sería posible por la existencia de un beneficio personal de carácter patrimonial obtenido por una conducta dolosa, ejecutada en detrimento de las cuentas

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

públicas, y que engrosó el patrimonio de los condenados en el importe que está siendo reclamado por el Tribunal de Cuentas, coincidente con la cuantía que aquellos ahorraron al no afectar a su propio patrimonio» (fundamento de Derecho 6.1). Llega a la misma conclusión «a partir de la interpretación de los conceptos de ánimo de lucro, enriquecimiento y beneficio personal», porque «los acusados coadyuvaron al proceso independentista que lideraban con fondos públicos puestos al servicio de un interés político, compartido por muchos conciudadanos, pero que hizo innecesari[a] la aportación de dinero propio» (fundamento de Derecho 2.1.1).

La Sala considera que los enunciados de la Ley de amnistía relativos a la proyección de la amnistía en los delitos de malversación [art. 1.1 a) y b) y 1.4] conducen al rechazo de su aplicación. El propósito inicial del legislador era, ciertamente, amnistiar todos los delitos de malversación que se hubieran cometido con la finalidad de financiar el referéndum inconstitucional de 1 de octubre de 2017 y, en general, el proceso de independencia en Cataluña: «La voluntad del legislador es inequívoca, a saber, amnistiar todos los actos determinantes de responsabilidad penal ejecutados en la franja temporal que discurre entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023, y que fueron ejecutados “en el contexto del denominado proceso independentista catalán” (art. 1.1). Este es el incuestionable mandato del legislador que, a su vez, se ve reforzado por el extenso preámbulo que abre el contenido de la nueva norma» (fundamento de Derecho 2).

A pesar de lo cual, se nos dice, la Ley de amnistía, rectamente interpretada, impide la amnistía de estos delitos de malversación porque, sin necesidad de anteponer «una jurisprudencia sobre el concepto de ánimo de lucro, consolidada desde los albores del derecho codificado, a la voluntad política de amnistiar los hechos que fueron enjuiciados por la Sala», lo que determina la exclusión del delito de malversación de caudales públicos del ámbito aplicativo de la Ley de amnistía «es la imposibilidad de entender que los condenados por aplicar fondos públicos –no los propios– a los gastos del procés no obtuvieron ningún “beneficio personal de carácter patrimonial”». De modo que «[e]l rechazo al archivo definitivo de la ejecutoria tiene que ver con la propia voluntad de la ley, que ha querido, mediante la redacción del art. 1.4, excluir de su ámbito a quienes obtuvieron un beneficio personal de carácter patrimonial» (fundamento de Derecho 7.1). En la misma línea, «[l]a lectura del art. 1.4 de la Ley de [a]mnistía y su aplicación a los hechos que fueron enjuiciados en la sentencia 459/2019 ponen de manifiesto que los Sres. Junqueras, Romeva, Turull y la Sra. Bassa obtuvieron un beneficio personal de carácter patrimonial» (fundamento de Derecho 7.3).

No obstante, también se dice que el art. 1.4 de la Ley de amnistía desconoce la jurisprudencia que interpreta los conceptos de enriquecimiento y ánimo de lucro en los delitos patrimoniales, y altera la configuración típica del delito de malversación para dejar impune una parte de ellos: «El legislador ha estimado necesario abrir un paréntesis a cien años de jurisprudencia y hacerlo para unos hechos y unos protagonistas muy concretos. Un paréntesis que volverá a cerrarse para todos los demás ciudadanos que han sido condenados por un delito de la misma naturaleza» (fundamento de Derecho 7.2); «descompone el delito de malversación para bendecir aquellos actos dilapidadores del patrimonio público que no hayan implicado un beneficio personal» (fundamento de Derecho 6.2.3); restringe el concepto de enriquecimiento «mediante la exclusión de todas aquellas acciones de apoderamiento o distracción que, dirigidas a lograr la independencia de Cataluña, no hayan estado filtradas “por el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial”», y «descompone y fragmenta la tipicidad del delito previsto en el art. 432 CP. Crea una malversación *ad hoc* que no considera punible» (fundamento de Derecho 7.2).

El auto de 30 de septiembre de 2024, resolutorio del recurso de súplica, confirma los razonamientos del auto impugnado, apuntando que la voluntad «inicial» del legislador mutó durante la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, en el segundo dictamen de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, de modo que los cambios que se hicieron en el art. 1.1 a) y b) y 1.4, en relación con los delitos de malversación, buscaron precisamente excluir de la amnistía estos delitos cuando hubieran supuesto

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

enriquecimiento, y que este cambio se hizo con ocasión de la recomendación de la Comisión de Venecia de que se reforzase el nexo de causalidad de estos delitos con la finalidad secesionista, pese a que la Comisión de Venecia no veía inconveniente en que la amnistía abarcase formas de malversación con enriquecimiento. Sostiene esta interpretación como «la única que permite aplicar en toda su extensión y hacer conciliable la voluntad del legislador y la voluntad de la ley expresada en el texto de la norma».

b) El recurso de amparo cuestiona la interpretación que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha hecho del art. 1.1 a) y b) y 1.4, y que le ha llevado a denegar la aplicación de la amnistía a la actora por el delito de malversación. El análisis de este motivo de impugnación aconseja empezar reproduciendo el contenido relevante del art. 1 de la Ley de amnistía, definitorio de su ámbito objetivo, que en su apartado 1 dice:

«Quedan amnistiados los siguientes actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración».

La letra a) de este apartado incorpora a la amnistía:

«Los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, únicamente cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el primer párrafo de esta letra, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.»

La letra b) del mismo apartado incluye igualmente:

«Los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 por quien careciera de competencias para ello o cuya convocatoria o celebración haya sido declarada ilícita, así como aquellos que hubieran contribuido a su consecución.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, únicamente cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad».

El apartado 4 del art. 1 de la Ley de amnistía dispone, por su parte, lo siguiente:

«No se considerará enriquecimiento la aplicación de fondos públicos a las finalidades previstas en los apartados a) y b) cuando, independientemente de su adecuación al ordenamiento jurídico, no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial».

Como vemos, el art. 1.1 a) y b) supedita la amnistía de los delitos de malversación de caudales públicos al cumplimiento de una doble condición: la primera, que la conducta

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

susceptible de ser amnistiada se preordene a la financiación de las consultas ilegales o de los actos de secesión de Cataluña producidos en su ámbito objetivo de aplicación, elemento tendencial que refleja un móvil ajeno a la descripción típica del delito de malversación; la segunda, que no exista un propósito de enriquecimiento personal, propósito innecesario para la realización del tipo, como reconoce el ATS 20107/2023, citado en el propio auto resolutorio de la súplica. Ambas condiciones son, por lo tanto, externas a la configuración normativa del tipo y, por el contexto general de la ley en la que se insertan y del propio precepto en el que se recogen, conforman el criterio de deslinde que la norma ha elegido para separar las malversaciones amnistiables de las no amnistiables. El art. 1.4 completa estos enunciados al disponer, *a sensu contrario*, que constituye una forma de enriquecimiento obstativo de la amnistía la aplicación de fondos públicos a los fines de la secesión de Cataluña cuando haya existido «el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial». Con ello, emite un mandato de exclusión de las conductas que por su propósito final hayan debilitado o roto su nexo causal con los fines secesionistas abarcados en el ámbito material de la Ley de amnistía. La conclusión anterior es, como se razonará a continuación, la única conciliable no solo con las reglas de la lógica y del sentido común, sino también con una interpretación de la Ley de amnistía que atienda a su espíritu y finalidad, así como a su propia génesis.

c) La demandante de amparo fue condenada por un delito de malversación de caudales públicos del art. 432 CP, por una conducta consistente en el empleo de los fondos públicos que tenía a su disposición para la realización de un acto de naturaleza ilícita, como fue la convocatoria y desarrollo del referéndum de 1 de octubre de 2017, así como para favorecer el proceso secesionista desarrollado en Cataluña. En los autos recurridos, la Sala no cuestiona que la recurrente fuera condenada por un delito de malversación dirigido a «financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas» en los apartados a) y b) del art. 1.1 de la Ley de amnistía, dentro del propio marco temporal que la propia norma establece. Es decir, la Sala reconoce que en la conducta por la que fue condenada la actora concurren los presupuestos objetivos y temporales que determinarían su encaje dentro del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía.

No cuestionándose que la conducta de la demandante quedara encuadrada dentro del marco objetivo y temporal de aplicación de la Ley de amnistía, el debate quedó circunscrito a si le era de aplicación la excepción condensada en las cláusulas «siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento» [art. 1.1 a) y b)] y que «no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial» (art. 1.4), como así apreciaron finalmente las resoluciones impugnadas en amparo, que justificaron la denegación del perdón en la concurrencia de la referida excepción.

d) Como ya se indicó, en tanto la aplicación de la amnistía tiene efectos penales, que, a su vez, inciden en derechos fundamentales sustantivos, como la libertad (art. 17.1 CE) o la participación y representación políticas (art. 23 CE), la constitucionalidad de las decisiones tomadas al respecto por los órganos judiciales trasciende el canon de control externo de razonabilidad. Conviene reiterar, en concreto, que las excepciones establecidas en la Ley de amnistía para los casos comprendidos, en principio, en su marco de aplicación, demandan, por la propia naturaleza y finalidad de la ley (en tanto que establece una causa de extinción de la responsabilidad criminal) un control de adecuación constitucional de la motivación de las decisiones judiciales que las apliquen, que procede condensar ahora en un doble parámetro:

(i) Su interpretación debe adecuarse siempre al espíritu y finalidad de la ley en la que se insertan.

(ii) No es admisible una interpretación extensiva que desconozca el debido nexo de coherencia con la norma que las contempla, pues ello implica un ensanchamiento del ámbito de lo punible incompatible con las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en conexión con el derecho a la legalidad penal del art. 25.1 CE y, en un caso como el presente, en el que la decisión es determinante del

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

mantenimiento o levantamiento de una pena de inhabilitación absoluta, del derecho de acceso a los empleos o cargos públicos (art. 23.2 CE).

e) A la luz de estos parámetros, este tribunal se ve obligado a emitir un juicio adverso sobre la adecuación constitucional de la motivación de los autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que denegaron a la actora la amnistía del delito de malversación por razón de enriquecimiento. Los motivos son los siguientes:

(i) En primer lugar, es cierto que la redacción final de los preceptos aplicados es tributaria, en buena medida, como indican las resoluciones judiciales recurridas, de determinadas recomendaciones efectuadas por la Comisión de Venecia en el informe CDL-AD(2024)003-spa, de 18 de marzo de 2024, que aprobaría en su sesión plenaria de los días 15 y 16 de marzo de 2024, en las que sugería establecer «un nexo causal más estrecho entre “las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias” y determinados actos de malversación y corrupción que justificara la aplicación de la amnistía a estos últimos», añadiendo, además, que «una mayor vinculación con los hechos debería ser la principal pauta de interpretación del derecho material» (§ 102).

No hay motivo alguno para poner en entredicho que la redacción del art. 1.1 a) y b), y 1.4 de la Ley de amnistía responde, así, al propósito de delimitar de manera más precisa el nexo causal entre los delitos de malversación incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía y los fines del proceso secesionista de Cataluña, acogiendo, de este modo, la sugerencia que hizo dicho organismo.

Esta conexión causal entre los supuestos amnistiables de desvío de fondos públicos y los fines del proceso independentista queda, además, explicitada en el propio preámbulo de la Ley de amnistía, donde se dice que «[d]e acuerdo con las directrices de la Comisión de Venecia, se ha establecido una definición precisa y detallada para los actos susceptibles de ser amnistiados» que resulta, a juicio del legislador, «crucial, en particular, al abordar los delitos de malversación, diferenciando claramente entre las acciones que pueden ser amnistiadas y los actos de corrupción, a los que no es aplicable tal medida». En esta línea, se puntualiza que «solo los actos de malversación dirigidos a los fines mencionados en la ley pueden acogerse a ella», así como que «solo podrán beneficiarse de la amnistía aquellos actos en que los fondos públicos se destinaron a la preparación, realización y consecuencias de las consultas del 9 de noviembre de 2014 y el referéndum del 1 de octubre de 2017, así como los que se destinaron a reivindicar, promover o procurar la independencia de Cataluña». En suma, la interpretación del art. 1.1 y 1.4 de la Ley de amnistía, a la luz de lo expuesto en el preámbulo, conduce inexorablemente a la conclusión de que la finalidad de la norma es excluir del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía la desviación de fondos públicos efectuada con fines de corrupción personal y no con el objetivo de coadyuvar al cumplimiento de los fines del proceso independentista.

Esta conexión causal entre los delitos de malversación amnistiables y los hechos del procés ya ha sido reconocida por este tribunal en la STC 165/2025, FJ 8 e). En ella advertimos que «el art. 1.1, apartados a) y b), y 1.4, que son los que propiamente consideran amnistiable el delito de malversación “siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento” o, *sensu contrario*, excluyen del ámbito de aplicación material de la Ley de amnistía los delitos de malversación cuando en su comisión hubiera habido “propósito de enriquecimiento”» no plantean un problema de constitucionalidad, pues «el hecho de que el Código penal no describa el tipo penal de malversación aludiendo al elemento subjetivo o intencional recogido en la Ley de amnistía no impide que el legislador orgánico pueda incorporarlo al delimitar las conductas amparadas por la misma. A este respecto, es preciso recordar que “los preceptos del Código penal no son canon de constitucionalidad y el legislador no tiene, por tanto, que ajustarse a ellos necesariamente”». Y también indicamos que la regla de exclusión que establece el art. 1.1 a) y b) y 1.4 de la Ley de amnistía «parte de la necesaria vinculación entre la

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

amnistía y el llamado procés independentista, dejando fuera otros hechos ajenos al mismo».

Pues bien, las resoluciones judiciales recurridas eluden este elemento tendencial o nexo causal recogido en la Ley de amnistía e interpretan, en un sentido claramente expansivo, opuesto a la finalidad de la norma y contrario al reo, el alcance de la excepción del propósito de enriquecimiento. La Sala concluye que dicha excepción debe aplicarse a las autoridades o funcionarios públicos que, como la demandante de amparo, usaron las facultades de disposición que tenían sobre los caudales públicos para financiar su propósito secesionista, porque obtuvieron una ventaja patrimonial cifrada en el ahorro de expensas propias, quedando fuera de la exclusión únicamente quienes se limitaron a ejecutar el gasto de forma subalterna.

Para llegar a esa conclusión, la Sala se ve obligada a identificar la noción de enriquecimiento, que el art. 1.4 de la Ley de amnistía refiere a la concreta conducta de malversación sobre la que ha de verificarse el juicio de aplicabilidad de la amnistía, con una noción de provecho que sería inherente al tipo penal de la malversación.

El art. 1.4 enuncia, en efecto, una noción de enriquecimiento que opera como posible factor de desconexión causal de la conducta malversadora respecto de los fines del proceso independentista en Cataluña, que responde, sin ningún género de dudas, a preservar la razón última de la ley «tendente a paliar los efectos del meritado proceso y a conseguir una mayor paz ciudadana, mediante la reducción de las sanciones impuestas o a imponer como consecuencia de aquellos acontecimientos» (STC 137/2025, FJ 7.3.2). Configura, en definitiva, una noción autónoma de enriquecimiento a los solos efectos de delimitar el alcance de la amnistía. En contra del parecer de la Sala, es una norma que no modifica la configuración típica del delito de malversación del art. 432 CP ni pretende contrarrestar décadas de jurisprudencia interpretativa del ánimo de lucro en los delitos patrimoniales, por la sencilla razón de que no es ese el objeto y finalidad de la ley en la que se inserta, que «[n]o despenaliza las conductas punibles, ni modifica su descripción típica o elimina o introduce elementos determinantes de la punibilidad con proyección hacia el futuro; no busca ejercer una función motivadora de la conducta de los ciudadanos. Se limita a suprimir los efectos jurídicos de la aplicación de unas normas cuya validez y vigencia no cuestiona. Sus efectos se proyectan a conductas pasadas, excepcionando retrospectivamente la aplicación a un determinado ámbito material, subjetivo y temporal de normas penales o sancionadoras que continúan vigentes» [STC 137/2025, FJ 5.3.2 b)].

Que la Ley de amnistía acuña un concepto autónomo de enriquecimiento y que no pretende alterar la definición del tipo de malversación del Código penal se desprende, por lo demás, sin dificultades de la propia redacción del art. 1.4, que incluye dentro del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía la aplicación de fondos públicos a los fines previstos en los apartados a) y b) del art. 1.1 «independientemente de su adecuación al ordenamiento jurídico». Esto es, la Ley de amnistía se proyecta deliberadamente sobre conductas que, al tiempo de realizarse, cumplían todos los elementos del tipo penal de la malversación, por lo que no resulta razonable que la exclusión de la amnistía se haga depender, precisamente, de uno de los elementos que integran el tipo, que es a lo que conduce la interpretación alcanzada por la Sala en las resoluciones recurridas.

(ii) Lo expuesto evidencia, asimismo, la contradicción interna del razonamiento de la Sala pues, aunque reconoce que la amnistía del delito de malversación «se hace depender de un elemento intencional» (fundamento de Derecho 2.1.4) y, más adelante, llega a afirmar que «el legislador ha considerado oportuno […] rectificar una línea jurisprudencial más que centenaria en lo que ha de entenderse por ánimo de lucro» (fundamento de Derecho 7.2), reconduce toda su interpretación sobre la noción del propósito de enriquecimiento a los conceptos de ánimo de lucro y de enriquecimiento propios del tipo del delito de malversación del art. 432 CP y de la jurisprudencia que lo interpreta. Resulta contradictorio asumir, como lo hacen las resoluciones recurridas, aunque sea partiendo de una premisa errónea, que «el legislador […] [ha abierto] un paréntesis a cien años de jurisprudencia» al «restringir el concepto de enriquecimiento»

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

para, acto seguido, proceder a efectuar una interpretación de dicho concepto que lo identifica, sin más, como los elementos del tipo penal. Equiparación que se hace aún más patente cuando el auto del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2024 concluye que «en eso consiste el ánimo de lucro, el enriquecimiento, y, por supuesto, el beneficio personal de carácter patrimonial que opera como elemento excluyente de la amnistía» (fundamentos de Derecho 7.2 y 7.3).

Dicho de otro modo, en el incidente dirigido a decidir acerca de la aplicación de la Ley de amnistía a la demandante de amparo no se discutía que su conducta fuera constitutiva de un delito de malversación de caudales públicos del art. 432 CP, en la medida en que quedaron realizados en ella la totalidad de los elementos objetivos y subjetivos del correspondiente tipo de injusto, entre los que se encuentra el de haber obrado con ánimo de lucro, pues, de no haber concurrido este elemento subjetivo, no hubiera existido condena que amnistiar. Sin embargo, es precisamente la concurrencia de ese elemento la que opera, a juicio de la Sala, como factor excluyente del perdón que la Ley de amnistía otorga.

Este planteamiento revela una falta de coherencia entre lo que es objeto de razonado estudio y análisis en los autos impugnados –las nociones de enriquecimiento y ánimo de lucro como elementos constitutivos del delito de malversación, cuya concurrencia, en realidad, no se cuestiona– y lo que constituía la cuestión a dirimir en el incidente abierto en la pieza ejecutoria, que consistía en juzgar si en la conducta de la actora concurría la excepción contemplada en el art. 1.1 a) y b) y 1.4 de la Ley de amnistía y que impedía otorgar la exoneración pretendida.

(iii) Finalmente, la interpretación de la ley auspiciada por la Sala conduce a una drástica contracción de las posibilidades de aplicación de la amnistía a los delitos de malversación de caudales públicos cometidos para sufragar las consultas y el proceso independentista en Cataluña, manifiestamente contraria al espíritu y finalidad de la ley que se interpreta. No se trata, como se afirma por la propia Sala, de una interpretación estricta de la Ley de amnistía, derivada de su supuesto carácter de ley excepcional, sino de una reducción teleológica en tanto que excluye casos comprendidos en el núcleo de la norma. Este criterio hermenéutico puede ser legítimo cuando los casos que se excluyen por el intérprete o aplicador son aquellos en los que no concurre el fundamento material (*telos*) de la ley, es decir, cuando afecta únicamente a los casos que no permiten realizar la finalidad perseguida por la misma. Este tribunal ha dicho que «deben tenerse muy presentes los límites que delimitan una interpretación estricta o restrictiva de lo que, como figura inversa a la de la analogía, habría de concebirse ya como una reducción teleológica de la ley, caracterizada por excluir del marco de aplicación del precepto supuestos incardinables de modo indudable en su núcleo semántico», lo que puede representar una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (*vid.* SSTC 237/2005, de 26 de septiembre, FJ 3, y 227/2007, de 22 de octubre, FJ 5, en relación con el acceso a la jurisdicción universal).

La decisión de la Sala opera en un sentido distinto, al excluir supuestos sin hacer consideración alguna sobre su idoneidad para realizar los fines de la ley, siendo la finalidad un elemento esencial cuando se trata de la aplicación de normas con efectos penales, y, en particular, un elemento determinante de la constitucionalidad de la propia Ley de amnistía. Dicha exclusión se justifica además en la falta de congruencia de la excepción de enriquecimiento prevista en la Ley de amnistía con la configuración típica del delito de malversación, es decir, no por lo que la norma dice, sino por lo que la Sala entiende que debería haber dicho.

Este resultado excede de los límites de la interpretación estricta de la Ley de amnistía al incurrir en la ruptura que supone atenerse a un concepto de enriquecimiento que no es el establecido en el art. 1.1 a) y b) y 1.4 de la Ley, para expulsar de su ámbito de aplicación supuestos de malversación que están comprendidos en su tenor literal y que son idóneos para realizar su fin último de pacificación del conflicto social e institucional generado por el proceso secesionista en Cataluña.

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

En suma, las resoluciones judiciales impugnadas consideran que la disposición de fondos públicos para la celebración del referéndum ilegal de 1 de octubre de 2017 que la actora realizó, de manera colegiada con los restantes miembros del Ejecutivo autonómico, quienes han sido condenados o investigados por delito de malversación, no debe beneficiarse de la amnistía en tanto que supuso un enriquecimiento personal en forma de ahorro. Para alcanzar esa conclusión la interpretación adoptada por la Sala conduce a privar de relevancia a la distinción que hace la ley entre conductas malversadoras en función del específico propósito que las guíe, reducir a la irrelevancia el nexo entre la conducta malversadora y los actos del proceso independentista y atenerse a una línea argumental en la que resulta indiferente la idoneidad de la medida para la realización del fin último de la ley, que no es otro que el apaciguamiento del conflicto generado por el proceso independentista en Cataluña.

En atención a lo expuesto, este tribunal concluye que las resoluciones judiciales recurridas no solo han incurrido en una interpretación impredecible de los preceptos aplicables, sino que, además, al apartarse de la finalidad de la Ley de amnistía, no han mantenido el nexo de coherencia necesario entre la decisión adoptada, la norma que le sirve de fundamento y los fines que justifican la institución de la amnistía. Han vulnerado, en consecuencia, el derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante de amparo (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho, en conexión con el art. 25.1 CE.

6. Enjuiciamiento de las resoluciones impugnadas: sobre la afectación de los intereses financieros de la Unión Europea [art. 2 e)].

a) La Sala declara que la malversación cometida por la demandante de amparo tampoco puede ser exonerada por mandato del art. 2 e) de la Ley de amnistía, porque el delito se puso al servicio de un proceso de secesión territorial de Cataluña que, aunque no llegó a culminar, podría haber tenido otro desenlace, con incidencia en los intereses financieros de la Unión Europea. Esto se expone en el auto de 1 de julio de 2024 como argumento de refuerzo al enriquecimiento personal y como causa de denegación de la amnistía.

El art. 2, titulado «Exclusiones», dice:

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

e) Los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea».

La Sala reconoce de entrada que «el relato de hechos probados no permite afirmar un enlace contable entre las partidas malversadas y los eventuales fondos procedentes, por uno u otro concepto, de ayudas europeas». Aunque dice a continuación que «esos intereses financieros de la Unión Europea se contemplan tanto desde el momento del ingreso como desde el momento del gasto», como se desprende de la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017. Considera que existió «una afectación potencial del presupuesto de la Unión Europea» que conecta con el hecho declarado probado en la sentencia de que el presidente de la Generalitat de Cataluña compareció el 10 de octubre de 2017 ante el Pleno del Parlament, dio cuenta del resultado de la votación y «[m]anifestó 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». De este hecho concluye que existió una desconexión, «aunque durara solo unos pocos segundos», lo que «encerró un grave peligro de afectación de los intereses financieros a los que se refiere el art. 2 e) de la Ley de [a]mnistía» por las consecuencias que «para el presupuesto de la Unión Europea –formado entre otras aportaciones por una proporción

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

de la renta nacional bruta de cada país, en función de su nivel de riqueza, y un porcentaje sobre la recaudación del IVA [impuesto sobre el valor añadido] de cada Estado– podía llegar a representar la descomposición territorial de España y la consiguiente ruptura de los límites territoriales y políticos de la Unión» (auto de 1 de julio de 2024, fundamentos de Derecho 8.2 y 8.3).

A continuación, argumenta que la coherencia de lo afirmado no se debilita por el dato «de que el último apartado del relato de hechos probados de nuestra sentencia atribuya a los condenados el pleno conocimiento de la inviabilidad jurídica de un referéndum de autodeterminación que se presentaba como la vía para la construcción de la República de Cataluña». A su parecer, la solemne declaración institucional de independencia de Cataluña se apoyaba en un marco jurídico «todo lo inestable que se quiera, pero que fue capaz de generar una expectativa, seguida de una decepción colectiva por parte de aquellos ciudadanos que habían luchado ilusionadamente por ese objetivo, que pudo tener otro desenlace distinto al que finalmente impuso el portavoz de la declaración institucional de independencia». Añade que «[e]l debilitamiento de la fortaleza territorial de España y de la propia Unión Europea fue real» y que «[e]s indiferente que no se alcanzase el objetivo a estos efectos» porque «[e]s la potencialidad para lesionar intereses financieros lo que excluye las conductas del beneficio, no la efectiva lesión». Señala que los gastos descritos con minuciosidad en la STS 459/2019, «estuvieron tendencialmente dirigidos a hacer posible la consulta popular del 1 de octubre, a cuyo resultado positivo las leyes de [t]ransitoriedad [j]urídica y [f]undacional de la [r]epública y del [r]eferéndum de [a]utodeterminación, vinculaban la declaración de independencia y la constitución de la República Catalana». Algunas de las partidas malversadas «se pusieron al servicio de un evidente riesgo de ruptura de las fronteras de la Unión Europea, por más que la proclamada independencia de Cataluña tuviera una fugaz duración» (*ibidem*, fundamento de Derecho 8.3).

En definitiva, la Sala vincula la afectación de los intereses financieros de la Unión Europea a que hubo una declaración institucional de independencia que hubiera podido tener un desenlace distinto al que tuvo y conducir a la separación de Cataluña si el entonces presidente de la Generalitat no la hubiera suspendido.

b) La demandante de amparo aduce que considerar aplicable el art. 2 e) de la Ley de amnistía con base en la celebración del referéndum y la «fugaz» declaración de independencia, recogidos en el relato de hechos probados de la sentencia, constituye una interpretación extensiva e impredecible del precepto. En particular, argumenta que la Sala fundamentó la exclusión de la amnistía en que el frustrado proceso de independencia «implicó un riesgo potencial para los ingresos que definen la aportación española a los presupuestos de la Unión Europea» confundiendo la efectiva afectación de los intereses financieros de la Unión Europea exigida en la norma, con un riesgo o afectación potencial que se hubiera derivado de la segregación del territorio y población de Cataluña. La fiscal ante el Tribunal Constitucional y el abogado del Estado coinciden, por su parte, en la apreciación de que los razonamientos de los autos impugnados son inconciliables con las conclusiones fácticas y valorativas de la STS 459/2019. Apuntan en particular al fundamento de Derecho tercero de la sentencia condenatoria, en el que se declara que las conductas enjuiciadas eran manifiestamente inidóneas para lograr la independencia de Cataluña y que lo que pretendieron realmente los acusados era presionar al Gobierno mediante una movilización masiva de ciudadanos.

Se denuncia, de este modo, como una forma de interpretación extensiva de una excepción de la amnistía, desconectada del tenor de la norma y de su finalidad, y sin apoyo en la propia sentencia del Tribunal Supremo, el grave e insalvable defecto estructural de que adolecen, *ab origine*, los autos impugnados al tratar de justificar la aplicación del art. 2 e) de la Ley de amnistía. La contradicción, apreciada en sus escritos alegatorios por el Ministerio Fiscal y el abogado del Estado, es objetivamente constatable y no requiere mayor esfuerzo expositivo que la cita de los correspondientes pasajes de la STS 459/2019, en los que se descartó que el llamado «procés» hubiera conllevado un riesgo efectivo de secesión territorial.

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

En efecto, en el apartado final del relato de hechos probados (núm. 14) y tras haber descrito de manera pormenorizada en los apartados precedentes las conductas que habrían de sustentar la declaración de culpabilidad de los acusados que fueron finalmente condenados, afirma la STS 459/2019 que todos ellos «eran conscientes de la manifiesta inviabilidad jurídica de un referéndum de autodeterminación que se presentaba como la vía para la construcción de la República de Cataluña» y que «[s]abían que la simple aprobación de enunciados jurídicos, en abierta contradicción con las reglas democráticas previstas para la reforma del texto constitucional, no podría conducir a un espacio de soberanía». Se declaraba, por lo tanto, que los instrumentos jurídicos que habían puesto en marcha eran absolutamente inidóneos para lograr la independencia efectiva de Cataluña, constituyendo «el señuelo para una movilización que nunca desembocaría en la creación de un Estado soberano» y que respondía a un deseo «de presionar al Gobierno de la Nación para la negociación de una consulta popular».

Consideraciones idénticas se hacen en el fundamento de Derecho B), apartado tercero, de la STS 459/2019, al verificar el juicio de tipicidad que llevó a la desestimación de la pretensión de condena por delito de rebelión del art. 472 CP; dicha pretensión había sido deducida en calificación definitiva por el Ministerio Fiscal y el resto de las acusaciones contra varios procesados, entre los que se encontraba la ahora recurrente en amparo. El art. 472 CP castiga con penas de prisión e inhabilitación a «los que se alzaren violenta y públicamente» para lograr determinados fines, entre los que se incluye el de «[d]erogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución» (ordinal primero) y el de «declarar la independencia de una parte del territorio nacional» (ordinal quinto). El Tribunal Supremo consideró realizada la parte del tipo objetivo del delito relativa a la comisión de hechos violentos con motivo de la iniciativa referendaria. Se refiere al ambiente coactivo e intimidatorio que caracterizó la concentración del día 20 de septiembre de 2017 ante la sede del Departamento de la Vicepresidencia, Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña, mientras una comisión judicial procedía al registro de sus dependencias, así como a los incidentes que tuvieron lugar el día 1 de octubre de 2017 en diversos lugares de la geografía catalana en forma de enfrentamientos entre miembros de las fuerzas de seguridad y ciudadanos que participaban en la emisión de su voto en el referéndum ilegal.

La STS 459/2019 analiza detenidamente la adecuación instrumental y funcional de esta violencia para el logro del fin de la independencia de Cataluña, partiendo de la premisa de que en un delito de consumación anticipada, como es el delito de rebelión, en el que la barrera de la sanción penal se adelanta para asegurar la mejor protección de los bienes jurídicos afectados, el tipo objetivo describe conductas que en cualquier caso deben ser objetivamente idóneas para alcanzar los fines ilícitos enunciados en la propia norma penal; idoneidad que la propia sentencia niega [fundamento de Derecho B) 3.2]:

«No solo hemos recordado la necesidad de que la violencia sea instrumental, preordenada a los fines del delito. Hemos dicho también que ha de ser funcional. Y es en este punto donde topamos –todavía en el ámbito del tipo objetivo– con otro obstáculo para la afirmación del juicio de tipicidad. Hablamos, claro es, de la absoluta insuficiencia del conjunto de actos previstos y llevados a cabo, para imponer de hecho la efectiva independencia territorial y la derogación de la Constitución española en el territorio catalán.

[…]

La efectiva potencialidad de los actos del autor es la línea que diferencia el comportamiento penalmente relevante de la mera difusión de un discurso que postule una opción política integrada por cualquiera de las finalidades del artículo 472 del Código Penal y, en particular, con la secesión territorial del Estado. El delito surge cuando se pasa de la expresión política del deseo de aquellas metas o, si se quiere, de la defensa teórica de su excelencia, a la procura activa de su consecución. Pero de tal manera que sea inequívoca la objetiva adecuación *ex ante* entre los actos y el objetivo penalmente relevante.

[…]

Como ya hemos apuntado, los hechos probados describen momentos de obstrucción a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales en los que, aun tildados de violentos, la

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

fuerza o, si se quiere, la agresión no era funcional para el logro directo de la finalidad típica, sino para hacer viable el objetivo perseguido por los acusados.

[…]

Se ha dicho que la rebelión es un delito solamente sancionado si fracasa. Desde una perspectiva de coherencia dogmática, esa calificación sitúa el tipo en el terreno de los "intentos" tomados en consideración por la ley penal como modalidades anticipadas de consumación. Lo que, correlativamente supone la exclusión de relevancia penal en los casos, si no de ineficiencia, sí de inidoneidad o ineficacia considerable, ya *ex ante*, que impediría afirmar que se ha colmado la exigencia típica de dar principio a la ejecución.

Bastó una decisión del Tribunal Constitucional para despojar de inmediata ejecutividad a los instrumentos jurídicos que se pretendían hacer efectivos por los acusados. Y la conjura fue definitivamente abortada con la mera exhibición de unas páginas del Boletín Oficial del Estado que publicaban la aplicación del artículo 155 de la Constitución a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Este hecho determinó a algunos de los procesados a emprender repentina huida. Los acusados que decidieron permanecer –ya sea por decisión personal, ya por la efectividad de las medidas cautelares de prisión que fueron adoptadas– desistieron incondicionalmente de la aventura que habían emprendido. Es más, desde el primer momento se aplicaron con normalidad las previsiones de aquella norma constitucional, en los términos autorizados al Gobierno de España por el Senado.

Pese al despliegue retórico de quienes fueron acusados, es lo cierto que, desde la perspectiva de hecho, la inviabilidad de los actos concebidos para hacer realidad la prometida independencia era manifiesta. El Estado mantuvo en todo momento el control de la fuerza, militar, policial, jurisdiccional e incluso social. Y lo mantuvo convirtiendo el eventual propósito independentista en una mera quimera. De ello eran conscientes los acusados. El Estado actuó, por tanto, como único depositario de la legitimidad democrática para garantizar la unidad soberana de la que aquella emana.

[…]

«Ciertamente el de rebelión no constituye un delito que exija la lesión del bien jurídico que el tipo busca proteger, a saber, la Constitución española como garantía de valores y principios democráticos, o la integridad territorial del Estado español. La tipicidad surge desde la puesta en peligro de tales bienes jurídicos. Pero ese riesgo –insistimos– ha de ser real y no una mera ensoñación del autor o un artificio engañoso creado para movilizar a unos ciudadanos que creyeron estar asistiendo al acto histórico de fundación de la república catalana y, en realidad, habían sido llamados como parte tácticamente esencial de la verdadera finalidad de los autores. El acto participativo presentado por los acusados a la ciudadanía como el vehículo para el ejercicio del "derecho a decidir" –fórmula jurídica adaptada del derecho de autodeterminación– no era otra cosa que la estratégica fórmula de presión política que los acusados pretendían ejercer sobre el Gobierno del Estado.

Es claro que los alzados no disponían de los más elementales medios para, si eso fuera lo que pretendían, doblegar al Estado pertrechado con instrumentos jurídicos y materiales suficientes para, sin especiales esfuerzos, convertir en inocuas las asonadas que se describen en el hecho probado. Y lo sabían.

El tipo penal de rebelión, como delito de peligro, no puede circunscribirse al mero voluntarismo del autor. Un sistema jurídico democrático solamente puede dar una respuesta penal a comportamientos efectivamente dañosos de los bienes jurídicos mecedores de una tutela de esa naturaleza o, cuando menos, que impliquen un riesgo efectivo para su lesión. Así lo exige de forma irrenunciable el principio de ofensividad».

La STS 459/2019 descarta igualmente que se hubiera realizado el tipo subjetivo del delito de rebelión, pues concluye que los acusados eran conscientes de que no se iba a producir la ruptura con el Estado y que no pretendieron dar eficacia al resultado del referéndum, sino convencer al Gobierno de España para que accediera a negociar con el Govern de la Generalitat de Cataluña [fundamento de Derecho B) 3.3].

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

En el juicio de autoría de la actora, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo reitera el argumento de la inviabilidad de la secesión:

«Incitó a la ciudadanía al incumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales, transmitiendo el falso mensaje de que mediante la votación promovida por el Govern de la Generalitat, Cataluña se convertiría, una vez hecho el recuento de los votos favorables, en un Estado soberano» [fundamento de Derecho C) 1.6.1].

«Facilitó la culminación de un proceso que había de desembocar en la celebración de una consulta manifiestamente inviable para el objetivo con el que fue presentada ante la ciudadanía. Una parte de los ciudadanos creyó que mediante la particular aportación de su voto el día 1 de octubre abrirían las puertas a una Cataluña independiente. Ninguno de ellos fue advertido de que, en realidad, lo que se buscaba era presionar al Gobierno de la nación para negociar un referéndum, este sí, susceptible de homologación» [fundamento de Derecho C) 1.6.3].

En definitiva, la Sala ha emitido en el mismo procedimiento dos pronunciamientos distintos y recíprocamente inconciliables sobre la idoneidad de las conductas enjuiciadas para lograr la secesión territorial de Cataluña. Por un lado, el pronunciamiento que se hace en la sentencia, en el momento de juzgar los hechos, que niega su idoneidad –lo que se refleja en el relato de hechos probados, en el juicio de tipicidad y en el juicio de autoría–, pronunciamiento que tras su firmeza adquiere la calidad de la intangibilidad. Y, por otro, el pronunciamiento que se hace en un incidente de la fase de ejecución de la sentencia que afirma su idoneidad, que es el plasmado en los dos autos que son objeto de impugnación en el presente recurso de amparo, a los efectos de justificar la concurrencia de la causa de exclusión del art. 2 e) de la Ley de amnistía, en tanto que asocian el riesgo de afectación de los intereses financieros de la Unión Europea a que existió un riesgo de ruptura territorial. Esta contradicción interna no resulta susceptible de conciliación y supone una quiebra de racionalidad inconciliable con la garantía, inherente al contenido constitucionalmente protegido por el art. 24.1 CE, de que nadie se vea sometido a razonamientos que presenten de forma manifiesta un carácter contradictorio, irrazonable o carente de sentido lógico (SSTC 159/1989, FJ 6, y 64/2010, FJ 3, entre otras).

Para finalizar, es de obligada cita la STJUE de 16 de julio de 2026, Sociedad Civil Catalana, asunto C-523/24, en la que se declara, en términos claros e inequívocos, que el art. 325.1 TFUE (que establece la obligación de perseguir el fraude) no se aplica al riesgo de secesión de una parte del territorio de un Estado miembro pues «no puede apreciarse que los intereses financieros de la Unión se vean afectados por el mero hecho de la disminución de la RNB [renta nacional básica]». La disminución de la contribución nacional al presupuesto de la Unión que pudiera producirse sería meramente el «corolario del hecho de que el territorio en cuestión deja de estar sujeto a los [t]ratados y de contribuir financieramente a la aplicación de estos y no se beneficia de las medidas de apoyo contempladas en dichos [t]ratados» (§ 98 y 99).

Este pronunciamiento incorpora una interpretación auténtica de la noción jurídica de afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, diametralmente opuesta a la auspiciada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que, por consiguiente, no puede ser considerada constitucionalmente aceptable.

De acuerdo con lo expuesto, los autos impugnados, al fundamentar la afectación de los intereses financieros de la Unión Europea en un riesgo potencial de secesión territorial, ha vulnerado el derecho fundamental de la actora a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE.

7. Efectos de la estimación del recurso de amparo.

Este tribunal ha concluido que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, al estimar que la Ley de amnistía no resultaba aplicable al delito de malversación de caudales públicos, ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, garantizado en el art. 24.1 CE, en conexión con los arts. 23.2 y 25.1 CE, por fundarse su decisión en una interpretación extensiva, contraria al espíritu y finalidad de la norma, e internamente

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

contradictoria de los presupuestos de aplicación de las causas de exclusión reguladas en los arts. 1.1 a) y b), 1.4 y 2 e) de la Ley de amnistía.

Procede, por ello, declarar la nulidad de los autos impugnados, lo que ha de llevar aparejada, para el debido restablecimiento del derecho fundamental lesionado, la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento del primero de los autos anulados, para que la Sala dicte una nueva resolución en la que se declare amnistiado el delito de malversación de caudales públicos por el que fue condenada la actora. Este pronunciamiento es debido, en tanto que en los autos anulados no se apreció la concurrencia de ningún otro motivo obstativo de la medida, y tomando en consideración, además, el carácter preferente y urgente de la misma (art. 10, párrafo primero de la Ley de amnistía).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Dolors Bassa i Coll por vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en conexión con los arts. 23.2 y 25.1 CE, y, con el fin de restablecerla en su derecho, acuerda:

1.º Declarar la nulidad de los autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 1 de julio y 30 de septiembre de 2024 dictados en la causa especial núm. 20907-2017.

2.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse el primero de ellos a fin de que se efectúe un nuevo pronunciamiento en el que se declare amnistiado el delito de malversación de caudales públicos.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil veintiséis.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejal Jorquera, don Cesar Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño, respecto de la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 8547-2024

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC, y con el máximo respeto al criterio de la mayoría del Pleno, nos vemos en la obligación de formular el presente voto particular, dado que no estamos conformes con la decisión adoptada en el recurso de amparo núm. 8547-2024, formulado por doña Dolors Bassa i Coll, al entender que la sentencia tendría que haber desestimado la impugnación de los autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que acordaron la improcedencia de aplicar las disposiciones de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Los motivos de la discrepancia son, en esencia, dos: por un lado, una más que preocupante (y reiterada) suplantación del rol funcional que corresponde al Tribunal Supremo en la interpretación y aplicación de la legalidad ordinaria; y, por otro, una disconformidad sustancial con el criterio metodológico empleado en la resolución del amparo.

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

1. Exceso de la jurisdicción constitucional de amparo: suplantación de las funciones del Tribunal Supremo.

Con la sentencia asumida mayoritariamente por el Pleno de este tribunal se insiste en una deriva, acentuada en los últimos años, que distorsiona y pervierte el rol funcional del Tribunal Constitucional, colocándole en una posición que no le corresponde dentro del esquema general del sistema de justicia en nuestro país.

Resulta extraordinariamente paradójico que el órgano encargado de velar por el cumplimiento del texto constitucional parezca ignorar –de nuevo– lo dispuesto en el art. 123.1 CE, que atribuye al Tribunal Supremo el carácter de «órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes», excluyendo únicamente la materia de las garantías constitucionales, por corresponder precisamente al Tribunal Constitucional (art. 161 CE).

De acuerdo con ese esquema, el Tribunal Supremo es el encargado de fijar el criterio interpretativo de la legalidad ordinaria, mientras que el Tribunal Constitucional es el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones de nuestra Carta Magna. La sentencia de la que ahora disentimos profundiza en la ruptura de esa arquitectura constitucional.

En efecto, en el presente caso, la posición mayoritaria no se ha limitado a hacer un análisis de la razonabilidad de las resoluciones impugnadas, que era lo que le correspondía en función de los términos en los que se había fijado el debate, como luego desarrollaremos más detenidamente. Lo que se ha hecho es suplantar la labor del Tribunal Supremo en la apreciación de la amnistía. No se ha examinado constitucionalmente su interpretación de una norma legal (la Ley de amnistía), sino que se le corrige esa interpretación de la legalidad ordinaria, se le dice cómo debe interpretarla y se le obliga a seguir esa concreta forma de interpretación de la ley, impuesta *ultra vires* por este tribunal.

Desgraciadamente, no es la primera vez que ocurre algo así en los últimos años. Por citar algunos ejemplos especialmente paradigmáticos de esta línea de actuación, sucedió en el caso de las SSTC 8/2024, de 16 de enero (asunto del exdiputado del Congreso de los Diputados, don Alberto Rodríguez Rodríguez); 93/2024, de 19 de junio, y concordantes (asuntos conocidos como «los ERE de Andalucía»); 155/2025, de 6 de octubre (conocido mediáticamente como el asunto de la «viuda de la CAM»), y 6/2026 y 7/2026, de 15 de enero (asuntos sobre los criterios de nombramientos de cargos discrecionales en el Ministerio Fiscal). El hecho de que se trate de asuntos con una indudable relevancia política o repercusión mediática no mitiga, sino precisamente todo lo contrario, la distorsionada imagen que se ha instalado en amplios sectores de la comunidad jurídica y de la opinión pública sobre los criterios de actuación de este tribunal.

Sin embargo, en este caso se ha traspasado un límite de especial significación, no solo jurídica, sino institucional. La sentencia de la que discrepamos no se limita, como ocurre siempre que se aprecia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a declarar la nulidad de las decisiones impugnadas y a ordenar la retroacción de las actuaciones para que se dicten otras resoluciones que se ajusten a la doctrina expuesta por este tribunal (por citar algunas recientes, ver SSTC 45/2026 y 47/2026, de 22 de junio). Esta sentencia va más allá, dado que su fundamento jurídico 7 indica exactamente al Tribunal Supremo el sentido concreto de la nueva decisión que tiene que adoptar («que se declare amnistiado el delito de malversación de caudales públicos») y, además, que debe hacerlo con «carácter preferente y urgente», citando expresamente el art. 10 de la Ley de amnistía.

Con ello no solo se dicta, a nuestro juicio, una resolución incorrecta desde el plano de los respectivos ámbitos funcionales (legalidad para el Tribunal Supremo, constitucionalidad para el Tribunal Constitucional), sino que del razonamiento del fundamento jurídico 7 y de la parte dispositiva de la sentencia pudiera extraerse una incontinencia generadora de una colisión institucional absolutamente injustificada e innecesaria. Y es que nos parece absolutamente injustificado que se prescriba al alto tribunal cómo tiene que enjuiciar a continuación del amparo, mostrando lo que puede

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

interpretarse como una cierta desconfianza hacia lo que este pudiera hacer ulteriormente, una vez emitida esta sentencia, como si nos viéramos en la indebida necesidad de tener que recordarle, por una parte, su oficio y, por otra, que nuestras resoluciones han de ser cumplidas por «[t]odos los poderes públicos» (art. 87.1 LOTC) y, señaladamente, por «todos los jueces y tribunales» (art. 5.1 LOPJ).

Y todo ello en un contexto argumental en el que, a pesar de la aparente voluntad de rebajar el tono empleado en la ponencia asumida por la mayoría, se ha mantenido en unos términos en los que prolifera el uso de epítetos, calificativos, verbos y adverbios que, a nuestro juicio, no solo son innecesarios para la fundamentación de la decisión adoptada, sino inaceptables desde un entendimiento elemental del debido respeto institucional. Así ocurre cuando se califican las resoluciones impugnadas como contrarias a la «lógica» y al «sentido común» [FJ 5 b), *in fine*]; o se les atribuye el verbo «elud[ir]» [FJ 5 e) (i)] que, según el diccionario de la RAE, significa «[e]vitar con astucia» una dificultad u obligación, lo que se traduce pura y simplemente en la imputación de una conducta impropia intencionada; o cuando se minusvaloran los autos impugnados al afirmar el carácter «inexorable» de la interpretación llevada a cabo por este tribunal, sustituyendo a la de la Sala de lo Penal [FJ 5 e) (i)]; o se utiliza el carácter «manifiesto» para calificar una actuación contraria al espíritu y finalidad de la norma [FJ 5 e) (iii)], en definitiva, para enfatizar las descalificaciones con las que se adjetiva la decisión del Tribunal Supremo; o cuando se emplean expresiones que denotan una cierta radicalidad como la de una «drástica contracción» [FJ 5 e) (iii)] o «diametralmente opuesta» [FJ 6 b)]; o se atribuye a la Sala de lo Penal la exclusión, que solo puede ser interpretada como deliberada, de supuestos comprendidos en el núcleo de la norma [FJ 5 e) (iii)];o se culmina la fundamentación con el uso de excesos como la «quiebra de racionalidad inconciliable», o «razonamientos que presenten de forma manifiesta un carácter contradictorio, irrazonable o carente de sentido lógico» [FJ 6 b)]. Este estilo de redacción, del que se deduce una tan lamentable como inasumible animadversión o virulencia hacia la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, nos coloca, además, en una delicada situación a quienes discrepamos del criterio adoptado por la mayoría del Pleno, pues no sabemos si las expresiones empleadas por el Tribunal también son predicables de nuestra posición, como eventuales destinatarios de esas acometidas argumentales.

Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, y en todo caso, el pronunciamiento de la sentencia de la que ahora discrepamos se alcanza desde un esquema metodológico que, a nuestro juicio, lejos de servir de vehículo fundamentado a la decisión que se adopta, solo pretende envolver la argumentación de una decisión aparentemente tomada con carácter previo.

2. Discrepancia con la metodología apriorística empleada en la sentencia.

2.1 La demanda invoca, en esencia, la vulneración de los derechos a la legalidad penal (art. 25.1 CE), a la participación y representación políticas (art. 23 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La sentencia reconoce (FJ 3) que no es posible advertir una lesión autónoma de los derechos reconocidos en los arts. 23 y 25 CE, coincidiendo en este punto con el criterio del Ministerio Fiscal, reconduciendo las pretensiones de la demandante de amparo a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Sin embargo, en el mismo fundamento jurídico 3 se alude a una «íntima conexión» de la queja sobre el art. 24.1 CE con el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), al «derivarse» consecuencias de indudable relevancia penal de las decisiones judiciales impugnadas, que «se proyectan» a su vez sobre el otro derecho fundamental sustantivo invocado (art. 23 CE). A partir de esa –a nuestro juicio– artificial conexión, derivación o proyección, las resoluciones de la Sala de lo Penal se analizan desde la exigencia de una «motivación reforzada», es decir, desde el canon de control de constitucionalidad utilizado para el examen de aquellas resoluciones judiciales que limitan o inciden de manera real, actual y efectiva sobre un derecho fundamental sustantivo, como pueda ser el de la libertad (art. 17.1 CE) (ver, por todas, la STC 96/2017, de 17 de julio, FJ 4, con cita de otras anteriores), derecho que en este caso no se encuentra ni siquiera

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

concernido tras el indulto concedido a la recurrente por el Real Decreto 456/2021, de 22 de junio.

En definitiva, la eventual o indirecta derivación o proyección se convierte en un elemento que determina la exigencia de un canon de motivación reforzada que, lejos de configurarse como un criterio excepcional de control de constitucionalidad, se va a convertir, a buen seguro, en la regla general en el ámbito de la jurisdicción penal, ante la constatación, empíricamente verificable, de que cualquier resolución judicial pudiera afectar eventualmente a un derecho fundamental sustantivo; algo que, de paso, posibilita la definitiva transformación sistemática del Tribunal Constitucional en una cuarta instancia y que el Tribunal Supremo, otrora alto tribunal, deje de ser tan alto. Con ello no solo se desnaturaliza ese canon de control, sino que se desactiva, además, la doctrina tradicional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho, que solo exige un canon de razonabilidad para el análisis de la conformidad constitucional de las decisiones judiciales (ver, por todas, la STC 61/2021, de 15 de marzo, FJ 4).

A nuestro juicio, una vez descartada la vulneración autónoma o directa de los derechos reconocidos en los arts. 23 y 25 CE, el recurso debió reconducirse exclusivamente hacia el examen de la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), regido por el canon de mera razonabilidad.

2.2 Como se ha expuesto, la sentencia no aprecia una lesión individualizada de los derechos a la participación y representación políticas (art. 23 CE) y a la legalidad penal (art. 25.1 CE). Y lo hace, en esencia, por razones que pueden compartirse en este voto particular, a las que pueden añadirse las siguientes:

a) Ausencia de una vulneración del derecho a la participación y a la representación políticas (art. 23 CE).

De entrada, no puede decirse que la limitación del derecho a la representación política (art. 23 CE) se haya generado por las resoluciones judiciales ahora impugnadas, dado que la inhabilitación absoluta para empleo o cargo público fue acordada por la sentencia condenatoria, es decir, por la STS 459/2019. De esta forma, resultaría aplicable la doctrina ya expuesta en la STC 64/2022, de 10 de mayo, FJ 5, que, en un supuesto similar, descartó la vulneración de ese derecho por unas resoluciones judiciales dictadas en fase de ejecución de sentencia, como lo son también, sin duda, las resoluciones objeto del presente recurso de amparo. Por el mismo motivo, tampoco era exigible realizar una interpretación de la norma que fuera la más favorable al ejercicio del derecho reconocido en el art. 23 CE (STC 105/2012, de 11 de mayo), puesto que este ya se encontraba limitado por la sentencia condenatoria previa.

Desde esta perspectiva, la negativa a aplicar la amnistía no introduce una nueva restricción autónoma del derecho reconocido en el art. 23 CE, ni prolonga por sí misma una situación constitucionalmente ilegítima de exclusión política, sino que mantiene los efectos de una pena impuesta con todas las garantías, en virtud de un título judicial firme, que ya ha superado el correspondiente control de constitucionalidad. La decisión de mantener o no la efectividad de la ejecución de la inhabilitación no produce un efecto material inmediato equiparable al ingreso en prisión, como ha valorado este tribunal desde la perspectiva del art. 17.1 CE en los supuestos de suspensión de condenas privativas de libertad, sino que opera en un plano potencial o impeditivo, proyectándose sobre situaciones futuras e hipotéticas –la eventual presentación del recurrente a elecciones o el eventual acceso a un cargo público–, cuya realización depende de decisiones ulteriores del propio afectado, de terceros y de los poderes públicos.

En este sentido, la inhabilitación para empleo o cargo público no priva de un ejercicio actual del derecho, sino que establece una limitación abstracta a su eventual ejercicio futuro, lo que atenúa sustancialmente la actualidad e intensidad de la supuesta afectación constitucional.

La menor intensidad, inmediatez y actualidad de la afectación del derecho reconocido en el art. 23 CE, cuando no se proyecta sobre el ejercicio efectivo y presente

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

de un cargo representativo ni sobre un proceso electoral concreto, excluye la necesidad de una ponderación cualificada –exigencia que, por otra parte, únicamente ha sido planteada por el Ministerio Fiscal y que resulta ajena a la propia pretensión de la recurrente, quien no invocó en ningún momento la necesidad de una motivación reforzada, ni ante la jurisdicción ordinaria ni en el presente recurso de amparo–, equivalente a la requerida en el ámbito del art. 17.1 CE; basta, a los efectos del control constitucional, con una motivación razonable y no arbitraria que explique la decisión adoptada en fase de ejecución.

b) Ausencia de una vulneración del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE),

Las resoluciones cuestionadas, en tanto que aplican la Ley de amnistía, son ajenas a los mandatos que resultan del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), pues sus preceptos no introducen una nueva tipificación penal, no agravan la pena impuesta ni aplican retroactivamente una norma sancionadora desfavorable, ni alteran el juicio de culpabilidad contenido en la sentencia condenatoria firme, limitándose a resolver –en fase de ejecución– sobre la aplicabilidad de una ley posterior de amnistía.

Así lo manifestó este mismo tribunal al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de amnistía, señalando que «[f]rente a la actuación legislativa penal ordinaria, la previsión de una amnistía no deroga precepto penal alguno y carece de cualquier finalidad prospectiva de ordenación de conductas de los ciudadanos asociada con el establecimiento de consecuencias jurídicas disuasorias. No despenaliza las conductas punibles, ni modifica su descripción típica o elimina o introduce elementos determinantes de la punibilidad con proyección hacia el futuro; no busca ejercer una función motivadora de la conducta de los ciudadanos. Se limita a suprimir los efectos jurídicos de la aplicación de unas normas cuya validez y vigencia no cuestiona. Sus efectos se proyectan a conductas pasadas, excepcionando retrospectivamente la aplicación a un determinado ámbito material, subjetivo y temporal de normas penales o sancionadoras que continúan vigentes. El efecto de exoneración de responsabilidad de la amnistía es en tal sentido absolutamente sorpresivo, ajeno a cualquier circunstancia que pudiera tener presente el autor de una conducta en el momento de realizarla en orden a prever su relevancia penal o infractora y sus consecuencias. En la medida en que la amnistía no constituye un presupuesto o elemento conformador de la responsabilidad penal (o administrativa) al tiempo de cometerse el hecho, no se proyecta a ella el mandato de determinación vinculado a la previsibilidad que impone el artículo 25.1 CE (semejante, ATC 343/1983, de 13 de julio, FJ 3)» [STC 137/2025, FJ 5.3.2 b)].

Por lo tanto, no resulta de aplicación la doctrina constitucional sobre el contenido esencial de este derecho fundamental, que se desliza de manera improcedente en el fundamento jurídico 5 e) (iii), cuando se atribuye a las resoluciones impugnadas una interpretación «impredecible» de la norma. No olvidemos que esta exigencia de previsibilidad fue descartada por la propia STC 137/2025, y que resulta predicable –en abstracto– no solo en la determinación legal de las conductas punibles, sino también en su interpretación y aplicación práctica (ver, por todas, SSTC 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 4, y 129/2008, de 27 de octubre, FJ 3). Ahora bien, si el requisito de la previsibilidad, como integrado en el principio/derecho a la legalidad penal, no resulta exigible en este caso en la fase legislativa, según dispuso la STC 137/2025, tampoco debería serlo en la fase interpretativa y aplicativa de la norma.

Para superar esta objeción sustancial derivada de nuestra propia doctrina, la sentencia de la que ahora se discrepa procede a reactivar el carácter penal de la Ley de amnistía acudiendo –de nuevo artificiosamente– a su disposición final segunda, que modificó el art. 130 CP, introduciendo la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal. Sin embargo, este precepto no ha sido invocado por ninguna de las partes y, en todo caso, no puede servir para justificar una revisión retrospectiva de todas las eventuales consecuencias negativas adoptadas en la sentencia condenatoria (ya firme y validada por este tribunal). Con esta argumentación se pretende transmutar

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

una norma no penal, como es la Ley de amnistía, en una norma punitiva, como es el Código penal, que no resultaba de aplicación directa al caso que nos ocupa.

2.3 Expuesto lo anterior, tampoco concurre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque las resoluciones impugnadas superan el canon de razonabilidad aplicable a estos supuestos.

Vaya por delante que las resoluciones impugnadas podrán ser discutibles, desde luego, pero no pueden calificarse de irrazonables, arbitrarias o incursas en error patente, que es el canon de control de razonabilidad derivado del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho. Veamos:

a) Alcance del control constitucional sobre la motivación judicial en cuestiones de legalidad ordinaria.

Conforme a lo anteriormente expuesto, no se encuentra concernido en este caso ningún derecho fundamental sustantivo, sino que se trataría de una cuestión de legalidad ordinaria ya resuelta por el Tribunal Supremo en su condición de máximo intérprete de dicha legalidad. En consecuencia, el enjuiciamiento que corresponde efectuar a este Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo se limita a comprobar si, como sostiene la demandante de amparo, la motivación de los autos impugnados resultó irrazonable, inconsistente e indefendible; o si, por el contrario, la respuesta jurisdiccional ofrecida satisface las exigencias del art. 24.1 CE sobre la motivación.

Esta exigencia de motivación se integra «en el derecho a la tutela judicial», «sin que ello comporte convertir a este tribunal en una instancia casacional destinada a velar por la corrección interna de la interpretación jurisdiccional de la legalidad ordinaria, para lo cual un tribunal constitucional carece de jurisdicción» (STC 24/1990, FJ 4), dado que «la aplicación de la legalidad corresponde exclusivamente a los tribunales ordinarios (art. 117.3 CE)» y que el Tribunal Constitucional «carece de jurisdicción para actuar como una instancia casacional destinada a velar por la corrección interna de la interpretación jurisdiccional de la legalidad ordinaria» (STC 142/2005, de 6 de junio, FJ 2).

En este sentido, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva «garantiza, como contenido primario y esencial, el de obtener de los órganos judiciales competentes una respuesta fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones deducidas por las partes», respuesta que «puede ser también de inadmisión si concurre causa legal para ello y así se aprecia razonadamente por el órgano judicial» (STC 159/2008, de 2 de diciembre, FJ 3). Sin embargo, dicho derecho «no comprende “un imposible derecho al acierto del juzgador”», por lo que no corresponde a la jurisdicción constitucional de amparo, «que no es una tercera instancia revisora ni tampoco una instancia casacional, “constatar el grado de acierto de una determinada resolución judicial”» (STC 159/2008, FJ 3).

No obstante, la respuesta jurisdiccional no puede considerarse fundada en Derecho cuando «sea fruto de un error de hecho patente, de la simple arbitrariedad, o se muestre manifiestamente irrazonada o irrazonable», pues en tales casos «la aplicación de la legalidad sería tan solo una mera apariencia de ejercicio de la justicia» (STC 159/2008, FJ 3). Por esta razón, «el canon de análisis de sus presuntas violaciones es el que veda las resoluciones arbitrarias, irrazonables o fruto de un error patente, únicos supuestos en los que el Tribunal Constitucional podría sustituir al órgano judicial en su función de interpretar la legalidad ordinaria» (STC 159/2008, FJ 3).

b) Sobre la finalidad de la norma.

La sentencia de la que ahora se discrepa insiste en señalar que las resoluciones impugnadas no han respetado el *telos* de la Ley de amnistía, expresado en su preámbulo, del que se deduce la finalidad de excluir la aplicación de la amnistía

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

únicamente a los supuestos de desviación de fondos públicos con fines de corrupción personal [FJ 5 e) (i)].

Sin embargo, ante la evidente falta de una definición jurídico-penal de lo que deba entenderse como «corrupción» [tampoco lo hace la Directiva (UE) 2026/1021], la concreción de ese concepto corresponde a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, utilizando para ello los preceptos de la Ley de amnistía y, en particular, la expresión «beneficio personal de carácter patrimonial», puesta en relación con los hechos declarados probados. Eso es lo que hizo el Tribunal Supremo. Y eso es lo que ahora, *ultra vires* y de forma impropia, reconstruye este Tribunal Constitucional.

En todo caso, no puede afirmarse, como parece deducirse de la sentencia, que la finalidad secesionista sea incompatible con la de obtener un beneficio personal patrimonial y, en cualquier caso, la verdadera finalidad de la conducta de la recurrente forma parte del margen de apreciación del tribunal sentenciador, no de la jurisdicción constitucional.

c) Los autos impugnados cumplen el canon de razonabilidad propio del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

De las resoluciones impugnadas se desprende que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo no se ha limitado a afirmar de manera apodíctica la inaplicación de la Ley de amnistía, sino que ha desarrollado una respuesta razonada, completa y estructurada respecto de los argumentos sostenidos por la recurrente, afrontando de forma expresa las distintas líneas de impugnación articuladas en relación con el delito de malversación. La motivación ofrecida permite conocer con claridad el itinerario lógico y jurídico seguido para alcanzar la decisión adoptada, dando razón del Derecho interpretado y aplicado –particularmente, de la Ley de amnistía– en términos compatibles con la exigencia propia de un Estado de Derecho, en el que –como ha señalado este tribunal– «hay que dar razón del Derecho judicialmente interpretado y aplicado», tanto para «evidenciar que el fallo es una decisión razonada en términos de Derecho y no un simple y arbitrario acto de voluntad del juzgador», como para «hacer posible el control jurisdiccional de la resolución a través del sistema de recursos previsto en el ordenamiento» (STC 24/1990, FJ 4).

Como consta en las actuaciones, las resoluciones impugnadas denegaron la aplicación de la Ley de amnistía, básicamente, por dos motivos: (i) por apreciarse un «beneficio personal de carácter patrimonial» que, conforme a lo dispuesto en el art. 1.4 de la Ley de amnistía, actuaba como cláusula de exclusión de la amnistía, y (ii) por apreciarse un riesgo de «afectación a los intereses financieros de la Unión Europea», lo que excluía la aplicación de la citada ley orgánica, según lo dispuesto en su art. 2 e).

(i) Sobre la exclusión de la malversación del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía.

Las resoluciones impugnadas desarrollaron un razonamiento jurídico específico y autónomo sobre el significado del concepto «beneficio personal de carácter patrimonial», previsto en el art. 1.4 de la Ley de amnistía, distinguiéndolo del mero enriquecimiento entendido como incremento directo del patrimonio. En dicho sentido, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo razonó que el beneficio personal puede manifestarse también en forma de ahorro patrimonial, esto es, en la evitación de un gasto que, de no haberse dispuesto de los fondos públicos, habría debido afrontarse con recursos propios; conectando esta conclusión con la noción de responsabilidad contable y con la jurisprudencia penal previa en materia de malversación.

Desde esta lógica, la Sala excluye del ámbito de la amnistía únicamente aquellos supuestos en los que el responsable público hubiere dispuesto de los fondos públicos como si fuesen propios, obteniendo una ventaja patrimonial –activa o pasiva–; mientras que admite implícitamente la posible aplicación de la norma extintiva a quienes, sin capacidad de disposición ni beneficio patrimonial alguno, hubieran participado de forma

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

accesoria o subordinada en la ejecución material de determinados actos. Con ello, la resolución judicial del Tribunal Supremo ofreció una respuesta fundada en Derecho a la pretensión deducida, satisfaciendo el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, que garantiza «obtener de los órganos judiciales competentes una respuesta fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones deducidas por las partes», sin que dicho derecho «comprenda un imposible derecho al acierto del juzgador» (STC 159/2008, FJ 3).

A este respecto, la Sala dio respuesta expresa a la queja relativa a que los hechos probados de la sentencia condenatoria no recogían de manera explícita un propósito de enriquecimiento personal. Razonó que dicha objeción partía de una comprensión excesivamente restrictiva del concepto de enriquecimiento, y explicó que ese concepto no se identificaba únicamente con la incorporación de fondos al patrimonio propio, sino que comprendía también la obtención de una ventaja patrimonial consistente en evitar un desembolso que habría debido realizarse con recursos personales. Desde esta perspectiva, la Sala explicó que la disposición de fondos públicos para fines ajenos al interés general permitió a los condenados alcanzar sus objetivos políticos independentistas sin afectar su propio patrimonio, lo que constituiría un beneficio personal patrimonial deducible del propio relato fáctico de la sentencia condenatoria. Este razonamiento, aun cuando pudiere ser discutido legítimamente por la recurrente, se apoyó en premisas jurídicas explícitas y en una inferencia lógico-argumental reconocible, lo que excluye que la decisión pudiere calificarse de arbitraria, irrazonable o fruto de un error patente, únicos supuestos en los que –según la doctrina constitucional– la aplicación de la legalidad dejaría de ser una auténtica aplicación del Derecho para convertirse en una «mera apariencia de ejercicio de la justicia» (STC 159/2008, FJ 3).

La interpretación llevada a cabo por la Sala del Tribunal Supremo no puede tildarse de sorpresiva o imprevisible, y mucho menos de caprichosa o fruto de una supuesta animadversión hacia la recurrente, sino que se ajusta a la doctrina vigente sobre los elementos del tipo penal de la malversación. En cualquier caso, la cuestión no es si la malversación se ha transmutado desde una administración desleal a una conducta apropiativa, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre; ni de valorar la concurrencia o no de ánimo de lucro, que es un elemento que siempre ha estado incluido en el delito de malversación [STS 482/2020, de 30 de septiembre, fundamento de Derecho 8.1 (ECLI:ES:TS:2020:3893)]. Lo que tenían que hacer las resoluciones ahora impugnadas era interpretar el concepto «beneficio personal de carácter patrimonial», puesto en relación con los hechos objeto de condena, para justificar o no la aplicación de la causa de exclusión prevista en el art. 1.4 de la Ley de amnistía. Como se indica en el auto de 1 de julio de 2024 y se reitera en el auto de 30 de septiembre de 2024 [con cita de la STS 1514/2003, de 17 de noviembre (ECLI:ES:TS:2003:7237)], la doctrina de la Sala ya había afirmado la distinción entre el ánimo de lucro y el enriquecimiento personal, lo que, en lógica coherencia, permite deslindar y compatibilizar ambos conceptos.

Como destacó la ya reseñada STS 482/2020 (fundamento de Derecho 8.1), con cita de otras anteriores, el ánimo de lucro «no exige necesariamente enriquecimiento, sino que, como esta Sala viene señalando desde antiguo, es suficiente con que el autor haya querido tener los objetos ajenos bajo su personal dominio (STS 1514/2003, de 17 [de noviembre]). Bien entendido que el tipo no exige, como elemento del mismo, el lucro personal del sustractor, sino su actuación con ánimo de cualquier beneficio, incluso no patrimonial, que existe aunque la intención de lucrar se refiera al beneficio de un tercero (SSTS 1404/1999, de 11 [de octubre] y 310/2003, de [7 de marzo]). En este sentido, la STS […] 657/2013, de 15 de julio, FJ 4». De esta forma, el «ánimo de lucro» puede ser propio o ajeno, mientras que el enriquecimiento hace referencia a un incremento o a una no disminución patrimonial. Sin embargo, ninguno de estos conceptos debe ser asimilado, necesariamente, con el «beneficio personal», que es la concreción legislativa contenida en el art. 1.4 de la Ley de amnistía, que el Tribunal Supremo debía interpretar.

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

En efecto, el beneficio puede ser cualquier ventaja o utilidad que no requiere del enriquecimiento propio ni del provecho ajeno. En este punto, las resoluciones impugnadas abundan en una idea que parece relevante y que consiste en la capacidad de disposición de la que se carecía o que se ejerce indebidamente. Desde esta perspectiva, quien dispone de unos bienes (bien en forma apropiativa o bien en forma de administración desleal) como si fueran propios ya asume un beneficio patrimonial, permitiéndole hacer uso de unos bienes sobre los que carecía de facultad de disposición alguna. Se recuerda así la tipicidad de la conducta por la que fueron condenados los implicados en la causa especial núm. 20907-2017, más en concreto, la asunción indebida de obligaciones. De esta forma, el mero hecho de tener capacidad para disponer de unos bienes ya permite ampliar el ámbito patrimonial disponible, generando un incremento de la posibilidad de adquirir bienes y servicios o de ahorrarse un gasto que, de otro modo, tendría que sufragar con los bienes hasta entonces disponibles. A estos efectos, el «beneficio» (que es el término necesitado de interpretación para la aplicación del art. 1.4 de la Ley de amnistía) puede consistir en el incremento o en la no disminución patrimonial, pero también en la posibilidad de disponer o de asumir obligaciones. Es decir, el «beneficio» no tiene que plasmarse necesariamente en un incremento, un aumento, una acumulación de bienes o un saldo positivo de una determinada situación patrimonial. El «beneficio» también puede concretarse en la mera posibilidad de disponer indebidamente de unos fondos hasta entonces no disponibles, aumentando con ello la capacidad de gasto y la consiguiente posibilidad de adquisición de bienes y servicios. Poder disponer de lo que no se disponía ya implica un beneficio.

Para la recurrente y la posición mayoritaria del Tribunal, esta interpretación supone dejar sin efecto la causa excluyente del art. 1.4 de la Ley de amnistía. En realidad, tal argumento puede ser reversible, como puso de manifiesto el Tribunal Supremo: con la tesis planteada por la recurrente, cualquier malversación del procés sería amnistiable, porque ninguna hubiera implicado beneficio personal de carácter patrimonial, impidiendo así la aplicación de una exención prevista por el legislador.

(ii) Sobre la afectación de los intereses financieros de la Unión Europea como cláusula de exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía.

Sobre este punto, la Sala del Tribunal Supremo razonó que la causa de exclusión prevista en el art. 2 e) de la Ley de amnistía no exigía la constatación de un perjuicio efectivo y consumado a dichos intereses, sino que resultaba suficiente la existencia de un riesgo grave y potencial de afectación de los mismos. Y fundamentó esta conclusión en el contexto fáctico recogido en la sentencia condenatoria y en la normativa y doctrina del Derecho de la Unión sobre la protección de sus intereses financieros, explicando por qué la proyección de una estructura fiscal y aduanera propia –aun interinamente– comportaba un riesgo cierto para los ingresos que integran el presupuesto de la Unión Europea. Con ello, la Sala acotó el ámbito de la exclusión, de modo que solo quedarían fuera de la amnistía aquellas malversaciones que, por su contexto y proyección, comprometen estructuralmente los intereses financieros europeos, sin extender dicha exclusión a supuestos desconectados de ese riesgo.

Con independencia de su corrección o de la falta de esta que, como se tiene dicho, no es un aspecto –el acierto– integrado en el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado por el art. 24.1 CE, la argumentación ofrecida resultó coherente y permitía conocer los criterios jurídicos determinantes de la decisión, satisfaciendo la exigencia constitucional de que la resolución «conten[ga] los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión» (STC 142/2005, FJ 2).

Frente a este razonamiento, el fundamento jurídico 6 de la sentencia de la que ahora se discrepa ofrece un tratamiento de la cuestión basado en la STJUE de 16 de julio de 2026, *Sociedad Civil Catalana,* asunto C-523/24) y en la aparente contradicción que se cree ver entre la sentencia que condenó a los líderes del intento de secesión y los autos impugnados, y ello porque la primera habría negado o, cuando menos, degradado

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

el riesgo de efectos prácticos para la integridad del territorio nacional y europeo. Desde nuestro punto de vista, la argumentación de la sentencia en esta materia no puede asumirse, por los motivos siguientes:

– Es un hecho objetivo que la STJUE de 16 de julio de 2026, asunto C-523/24 se dictó con posterioridad a las resoluciones impugnadas. En consecuencia, no puede utilizarse como término de razonabilidad de los autos del Tribunal Supremo.

– La sentencia parece atribuir a la STJUE de 16 de julio de 2026, asunto C-523/24 (y, por extensión, al Derecho de la Unión Europea) la condición de canon de control de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

En efecto, en el fundamento jurídico 6 b), en su penúltimo párrafo, la sentencia señala que la STJUE de 16 de julio de 2026, asunto C-523/24 citada incorpora «una interpretación auténtica de la noción jurídica de afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, diametralmente opuesta a la auspiciada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que, por consiguiente, no puede ser considerada constitucionalmente aceptable». Dicho de otra forma, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha hecho una determinada interpretación del Derecho de la Unión Europea, cualquier otra interpretación es inconstitucional.

Conforme a lo afirmado en la STC 137/2025, FJ 1.2.2 c) (ii), con cita de otras anteriores, el Derecho de la Unión Europea no puede servir como canon de constitucionalidad de una norma. Pero tampoco puede serlo, en abstracto, de una resolución judicial. Este tribunal ha rechazado en fechas bien recientes las interpretaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como pauta para la tutela de nuestros derechos fundamentales en amparo [por todas STC 69/2025, de 24 de marzo, FJ 3 a) (ii)].

Lo que resulta de nuestra doctrina es que «el desconocimiento y preterición de [una] norma de Derecho de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, puede suponer una “selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicable al proceso”, lo cual puede dar lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva» (STC 75/2017, de 19 de junio, FJ 2, con cita de otras anteriores), lo que no se corresponde con lo afirmado en la sentencia de la que ahora se discrepa, cuya contradicción con la doctrina constitucional que se ha sostenido hasta ahora resulta muy difícil de explicar.

– Aunque personalmente podamos estar muy a favor de este «giro jurisprudencial» con ocasión de este recurso de amparo, para hacer efectivo el principio de primacía y efecto directo del Derecho de la Unión Europea (que implica –¡tras el ATC 65/2025, de 11 de junio!– el sometimiento de este tribunal al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia *iusfundamental* en el procedimiento prejudicial –cosa que solo hemos aceptado en una ocasión, en el denominado caso *Melloni*, asunto C-399/11–) o para interpretar conceptos jurídico-comunitarios (como en este caso la «afecta[ción] a los intereses financieros de la Unión Europea» del art. 2 e) de la Ley de amnistía), lo cierto es que no cabía reprochar a los autos impugnados el haber efectuado una interpretación ilógica, irracional o arbitraria (art. 24.1 CE) de tal concepto europeo de «protección de los intereses financieros» cuando la previa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (*vgr*. SSTJUE de 21 de diciembre de 2011, *Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre*, asunto C-465/10, § 47; de 6 de diciembre de 2017, *Compania Naţională de Autostrăzi şi Drumuri Naţionale din România*, asunto C-408/16, § 60; de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion y otros*, asuntos acumulados C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19), § 184-187; de 8 de junio de 2023, *ANAS*, asunto C-545/21, § 29; de 24 de julio de 2023, *PPU Lin*, asunto C-107/23, § 84, 85, 92, 96 y 97, o ATJUE de 7 de noviembre de 2022, *F.X., y otros*, asuntos acumulados C-859/19, C-926/19 y C-929/19, § 96 y 129) lo concebía como un «peligro potencial» de afectación para dichos intereses. Ha sido la posterior STJUE de 16 de julio de 2026 (*Sociedad Civil Catalana*, asunto C-523/24) la que ha aclarado –e introducido en su doctrina como nuevo matiz– la necesidad de que exista una afectación «concreta» a fondos europeos, completado con la exigencia de una situación de «riesgo sistémico»

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es

para dichos intereses financieros de la Unión Europea. En definitiva, no se puede reprochar de «flagrante e insoluble» irrazonabilidad a la Sala del Tribunal Supremo en el empleo de un concepto jurídico comunitario «afectación a los intereses financieros de la Unión», cuando el mismo concepto ha sido aclarado en una posterior sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-523/24).

– Por otra parte, este aparente celo de la sentencia por la aplicación prioritaria del Derecho de la Unión Europea y por la correcta aplicación de conceptos jurídico-comunitarios, no resulta creíble con la mera lectura de su fundamento jurídico 7. Al indicarle al Tribunal Supremo el sentido de la resolución que debe dictar –y al margen del ya señalado exceso de la jurisdicción constitucional que eso supone–, este tribunal obstaculiza el eventual planteamiento de nuevas cuestiones prejudiciales del art. 267 TFUE en este supuesto. Con ello prescinde del tenor de los apartados 133 y 134 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-523/24) e ignora el carácter prioritario, imperativo y libérrimo del planteamiento de estas cuestiones por los «órganos jurisdiccionales cuyas resoluciones no sean susceptibles de ulterior recurso» (por todas, STJUE de 12 de febrero de 2026, *Petlichev*, asunto C-56/25, § 33 a 38), como es la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Requerir al Tribunal Supremo para que aplique la amnistía de forma imperativa e inmediata al delito de malversación (art. 10 de la Ley de amnistía), impidiendo a la propia Sala (arts. 117.3 y 123.1 CE) plantear otra eventual cuestión prejudicial sobre una norma comunitaria que deba aplicar como, por ejemplo, la compatibilidad con la normativa europea en materia de corrupción [Decisión Marco 2003/568/JAI o Directiva (UE) 2026/1021, sobre lucha contra la corrupción] o sobre la existencia efectiva de fondos europeos en los hechos objeto de la malversación, son cuestiones previas al juicio de aplicación de la amnistía exigido a la Sala, intrínsecas a la potestad jurisdiccional exclusiva del Tribunal Supremo como juez comunitario (art. 19.1 y 2 TUE en relación con los arts. 2 TUE y 47 CDFUE) y a la obligación de plantear cuestión prejudicial previa (art. 267, párrafo tercero TFUE). Por estas razones, podría atribuirse al fundamento jurídico 7 y al consiguiente fallo de esta sentencia una infracción flagrante del Derecho de la Unión Europea (arts. 267 TFUE y 23 del Protocolo núm. 3 al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, sobre el estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea), no resultando exigibles para la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo las admoniciones del Tribunal Constitucional (*cfr*. sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, STJCE de 9 de marzo de 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, asunto C-106/77, § 24; SSTJUE de 24 de junio de 2019, *Daniel Adam Popławski*, asunto C-573/17, § 58; de 15 de octubre de 2024, *Kubera*, asunto C-144/23, § 52; de 1 de agosto de 2025, *Alace y Canpelli*, asuntos acumulados C-758/24 y C-759/24, § 63, y de 20 de noviembre de 2025, *Framholm*, asunto C-195/25, § 73).

En definitiva, y como conclusión, el exceso en el ejercicio de nuestra jurisdicción constitucional, asumiendo un indebido rol de intérprete de la legalidad ordinaria; la injustificada desmesura de los calificativos sobre la motivación ofrecida por el Tribunal Supremo, así como la heterodoxa metodología empleada en el análisis de la cuestión planteada, nos obligan a emitir un juicio adverso sobre la posición mayoritaria adoptada por este tribunal, lo que justifica la formulación de este voto particular.

Madrid, a seis de octubre de dos mil veintiséis.–Ricardo Enríquez Sancho.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–César Tolosa Tribiño.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2026-23753
Verificable en https://www.boe.es