



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL**Recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024.****AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Francisco Javier de Piniés Ruiz, Letrado de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Senado, como tiene acreditado en este proceso, **COMPARECE Y DICE:**

Que, con fecha 17 de junio de 2025, se ha recibido Diligencia de Ordenación, de 13 de junio de 2025, por la que se procede a la notificación a las partes personadas por los medios telemáticos (LexNet) del Auto de fecha 11 de junio de 2025, dictado en el presente recurso de inconstitucionalidad, junto con el voto particular conjunto que formulan los magistrados don César Tolosa Tribiño y don Enrique Arnaldo Alcubilla y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

Que, conforme al artículo 93.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y dentro del plazo establecido en este precepto, interpongo **RECURSO DE SÚPLICA** contra el referido Auto de 11 de junio de 2025 mediante la formulación de las siguientes

ALEGACIONES

1) El defecto de incongruencia del Auto y la vulneración del artículo 24.1 de la Constitución, del artículo 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y del artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea.

En el Auto de 11 de junio de 2025 el Tribunal Constitucional resume en los antecedentes y en el primer fundamento jurídico las pretensiones que, según su interpretación, se habrían formulado en los escritos presentados por esta representación y por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular (los días 26 y 29 de mayo de 2025, respectivamente) con relación al planteamiento de diferentes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea vinculadas con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (LOA, en adelante). Además, se resumen los escritos de 22 de mayo de 2025 y 23 de mayo de 2025 presentados por los



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Diputados del Grupo Parlamentario Popular, solicitando que se proceda al traslado de determinada documentación y que se acuerde la suspensión del procedimiento.

Limitándonos a la defensa que corresponde a esta representación, el primer defecto en el que incurre el Auto señalado es la incongruencia entre lo pretendido por la representación del Senado y lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Según el FJ 1 del Auto: *“el Letrado de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Senado, ha presentado un escrito en el que solicita que se inicien los trámites procesales pertinentes, en particular el de audiencia de las partes, para proceder al planteamiento, dentro del presente proceso constitucional, de siete cuestiones prejudiciales de interpretación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.”*

Según el Tribunal Constitucional, el Senado habría solicitado el inicio de los trámites procesales para plantear siete cuestiones prejudiciales de interpretación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en particular el trámite de audiencia de las partes. En lógica coherencia con la interpretación realizada por el Tribunal de la pretensión de esta representación, tras desarrollar mínimamente los argumentos en el fundamento jurídico segundo, acuerda (en lo que debe interpretarse que afecta al Senado, pues no lo especifica) *“1º) Que no ha lugar, en este momento procesal, a la apertura de un trámite de audiencia relativa al posible planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE, sin perjuicio de lo que pueda decidirse, a este respecto, en la deliberación del pleno de este tribunal en la que se aborde el objeto del presente proceso constitucional”*.

Esta representación no formuló semejante pretensión, como acertadamente se afirma en el voto particular formulado: *“Consideramos que el primer acuerdo adoptado en el auto desestima indebidamente la petición expresa de planteamiento de cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que han pedido tanto la parte recurrente como el Senado, y la confunde con una petición de iniciar un trámite procesal que las partes no han pedido. Las partes han pedido que este Tribunal plantee una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con la finalidad de esclarecer las dudas evidentes que han surgido en relación con la interpretación del Derecho de la Unión y que afectan directamente al juicio de constitucionalidad que este Tribunal debe hacer respecto a la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (Ley de Amnistía o LOA en adelante) por lo que era necesario haber examinado las razones*



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

sustantivas que dan soporte a esta petición que han hecho las partes, y no haberla inadmitido por razones procesales y sin motivación alguna.”.

El escrito de treinta y siete páginas presentado por esta representación con fecha 26 de mayo de 2025 concluía con el siguiente suplico:

“tenga por presentado este escrito de SOLICITUD DE PLANTEAMIENTO DE CUESTIÓN PREJUDICIAL, CON LAS CUESTIONES EXPUESTAS, ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 1/2024, DE 10 DE JUNIO, DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA, lo admita y, tras la tramitación que proceda en derecho, incluido el traslado a las partes, acuerde plantear, de acuerdo con los anteriores fundamentos jurídicos desarrollados, las siguientes cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña:

Primera. Si debe interpretarse el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea en el sentido de que no es compatible con la Ley Orgánica 1/2024 en cuanto que podría poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión Europea.

Segunda. Si debe interpretarse el principio de seguridad jurídica y los artículos 3.2 del TUE y 67 del TFUE en el sentido de que no son compatibles con los artículos 1.1 y 2 de la Ley Orgánica 1/2024 al no conseguirse con la descripción de los hechos amnistiados la precisión requerida para su aplicación.

Tercera. Si deben interpretarse los artículos 2 del TUE y 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el sentido de que no son compatibles con el artículo 1.1 letras a) a d) y f) de la Ley Orgánica 1/2024, por resultar discriminatorios al condicionar su aplicación en función de la ideología.

Cuarta. Si deben interpretarse los artículos 2 y 19.1 2 del TUE y 47 de la Carta en el sentido de que no son compatibles con la Ley Orgánica 1/2024, en cuanto que supondría una infracción del principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional y de la garantía judicial de la aplicación correcta del Derecho de la Unión.

Quinta. Si deben interpretarse los artículos 83.1, 310.6 y 325.1 del TFUE y las exigencias derivadas del Reglamento (CE, EURATOM) n°2988/95 del consejo, de 18 de diciembre de 1995 y de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017 en el sentido de que no son compatibles con la Ley Orgánica 1/2024 al amnistiar los actos tipificados como delitos de malversación y desproteger los intereses financieros del Estado miembro, poniendo en riesgo los intereses financieros de la UE.

Sexta. Si deben interpretarse el artículo 83.1 del TFUE y las exigencias derivadas de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017 en el sentido de que no son compatibles con la Ley Orgánica 1/2024 al excluir de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1 el supuesto previsto en la letra c) de artículo 2.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Séptima. Si deben interpretarse los artículos 87.3 y 82.1 TFUE y las exigencias derivadas de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI) en el sentido de que no son compatibles con la Ley Orgánica 1/2024, al regular en su artículo 4 b) que se procederá a dejar sin efecto las órdenes europeas de detención.

Y, en consecuencia, acuerde la suspensión del procedimiento de recurso de inconstitucionalidad nº 6436/2024 hasta que se pronuncie en firme el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, todo ello de conformidad con las normas que rigen la citada cuestión prejudicial.”.

El objeto de nuestra pretensión es, sólo y exclusivamente, que se acuerde la cuestión prejudicial ante el TJUE, cuyo planteamiento se solicita expresamente con respecto a siete cuestiones prejudiciales concretadas y especificadas. La representación del Senado no ha solicitado el inicio de los “trámites procesales”, particularmente el trámite de audiencia a las partes, para plantear siete cuestiones prejudiciales, sino que solicita, directamente, el planteamiento de las cuestiones, sin perjuicio, naturalmente, de hacerlo teniendo en cuenta que es una decisión que corresponde tomar al Tribunal Constitucional y que esta decisión debe tomarse “tras la tramitación que proceda en Derecho”, como cualquier otra decisión judicial (por lo menos hasta la fecha). El traslado a las partes forma parte de la tramitación que proceda en Derecho, como luego desarrollaremos, al igual que la suspensión del procedimiento en el caso de que se tomara finalmente la decisión de plantear la cuestión por el órgano judicial. Estos trámites, sin embargo, que son la forma de encauzar cualquier petición de planteamiento de cualquier cuestión prejudicial, no constituyen el objeto de nuestra pretensión, sino que son las exigencias procedimentales que deben cumplirse al plantearse una posible cuestión prejudicial (por lo que ni siquiera sería necesario mencionarlas, ya que derivan de la normativa aplicable). Lo que se solicita, como única petición, es el planteamiento de la cuestión prejudicial antedicha y sobre esta petición nada se acuerda por el Tribunal Constitucional. Ni una sola palabra de si procede o no plantear las cuestiones prejudiciales. En el Auto se limita el Tribunal a resolver lo relativo al trámite de audiencia a las partes y a la petición de los Diputados del Grupo Parlamentario Popular sobre el traslado de documentos y sobre la suspensión de la tramitación de las actuaciones.

Se produce aquí, por tanto, una vulneración de la tutela judicial efectiva garantizada en el artículo 24.1 de la Constitución, en la dimensión de obtener una resolución fundada en Derecho, que, como este mismo Tribunal ha afirmado (FJ 2, Sentencia 110/2003, de 16 de junio), implica para los órganos jurisdiccionales “la



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

obligación de responder y respetar las pretensiones que las partes les dirigen oportunamente en el proceso incurriendo, en otro caso, en el vicio procesal de incongruencia”.

Lo que supone en realidad la decisión acordada por el Auto de 11 de junio de 2025 es una denegación o desestimación, anticipada y no manifestada o “encubierta”, de la petición de planteamiento de las siete cuestiones prejudiciales formuladas por esta representación, y además sin ninguna justificación. Como luego señalaremos, el posponer la decisión al momento de dictar sentencia es tanto como haber denegado ya la petición por silencio negativo (es decir, sin justificación alguna), ya que, por definición y por su propia naturaleza, las cuestiones prejudiciales deben ser planteadas, en todo caso, antes de dictar el fallo judicial que corresponda. Eludiendo la petición de planteamiento de la cuestión prejudicial, el Tribunal Constitucional centra su decisión actual en los trámites procesales, dando otro sentido (o, al menos, limitándolo) a la petición de las partes (no solo la del Senado), y resuelve en realidad la petición formulada. El Tribunal, además, invierte completamente el orden adecuado para pronunciarse, incluso asumiendo la posición (que parece seguir) de dar apertura de este trámite de audiencia solamente en caso de que se inicie la actuación de oficio. En lugar de plantearse primero si procede o no el planteamiento de las cuestiones, lo que, además de constituir el objeto de la petición planteada, precede a los trámites procesales a seguir, resuelve directamente sobre estos trámites.

En este aspecto, el Auto encierra una cierta contradicción. Se está denegando “en este momento procesal” la audiencia a las partes, pero, al mismo tiempo, se indica por el Tribunal: *sin perjuicio de lo que pueda decidirse, a este respecto, en la deliberación del pleno de este tribunal en la que se aborde el objeto del presente proceso constitucional*. Si se va a abordar el objeto del presente proceso constitucional, a través de la deliberación oportuna, se va a dictar sentencia por el Tribunal concluyéndolo definitivamente, por lo que no se va (ni es posible, por la misma naturaleza de las cuestiones “**pre** judiciales”) a plantear ninguna cuestión prejudicial y, en consecuencia, a acordar la apertura de un trámite de audiencia a estos efectos. Es una contradicción que, sin embargo, resulta muy útil para revelar que el proceso, y así lo está anunciando el Tribunal Constitucional, va a concluir con una inmediata sentencia sin que se plantee ninguna cuestión prejudicial ni darse apertura de ningún trámite adicional.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Se ha adelantado, por tanto, la decisión **ya tomada** por el Tribunal a través de la ocurrente confusión entre la forma y el fondo, sobre el que, lo más probable, se dé en la sentencia una decisión, bloqueando la posibilidad de plantear recurso. Esta forma de proceder, además de ser contraria al artículo 24.1 de la CE (y al 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales), infringe la cooperación leal que debe presidir la relación entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea, que, no es innecesario recordar, establece:

“Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

*Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión **y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.**”*

2) La no extemporaneidad de la solicitud del Senado de planteamiento de las cuestiones prejudiciales.

En cuanto a los argumentos que vendrían a fundamentar el Auto del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 2025, en lo que respecta al Senado, en el fundamento jurídico segundo se recoge en primer lugar lo siguiente:

“2. Ha de darse respuesta, en primer lugar, a la petición formulada, tanto por los diputados recurrentes como por el Senado, para que se inicien los trámites pertinentes, en particular el de audiencia a las partes, a los efectos de plantear varias cuestiones prejudiciales interpretativas ante el TJUE.

En relación con dicha petición, es de reseñar, en primer lugar, que nada dice la representación de los diputados recurrentes ni tampoco el letrado de las Cortes Generales sobre las razones que justifican que se formule una vez que el proceso constitucional se encuentra ya concluso para sentencia, especialmente cuando ni en la demanda inicial ni en el escrito de alegaciones presentado por el Senado, en el plazo legal conferido, se apreció necesidad alguna de plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE a los efectos de resolver el presente recurso de inconstitucionalidad”.

El Tribunal Constitucional parece que estaría limitando la posibilidad de solicitar el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE (sin perjuicio de que la decisión definitiva corresponda tomarla al Tribunal Constitucional) al “momento procesal” anterior en que se haya dado por concluida la tramitación



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

procesal y esté pendiente solo el dictado de la sentencia. Es decir, según esta interpretación, las partes podrían solicitar el planteamiento de una cuestión prejudicial antes de que comience la fase de deliberación y votación de la sentencia, pero no después.

Esta representación, efectivamente, nada dijo (ni podía decir) sobre las razones que justificaban el planteamiento de la cuestión prejudicial “una vez el proceso constitucional se encontraba ya concluido para sentencia” porque esta representación simplemente desconocía en ese momento que este proceso estaba ya concluido para dictar sentencia. La tramitación procesal del recurso de inconstitucionalidad 6436-2024, según se conoce ahora, habría ya concluido en ese momento, estando únicamente pendiente del dictado de sentencia.

Esta representación ha tenido conocimiento a través de la sede electrónica del Tribunal Constitucional de la siguiente “Diligencia en blanco” (así se denomina al documento en esta sede):

“Recurso de inconstitucionalidad número 6436-2024

*DILIGENCIA: Para hacer constar que dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite del presente proceso se han personado en el mismo y formulado escrito de alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno, **quedando pendiente para deliberación y votación de la sentencia**, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC. En Madrid, **a tres de junio de dos mil veinticinco**.*

EL SECRETARIO DE JUSTICIA”

Solo de modo inoficioso, por la consulta de esta representación en la sede electrónica del Tribunal Constitucional del proceso con número 6436-2024 en el que el Senado está personado, se ha “descubierto” -esta es la palabra- que, por sorpresa, el Tribunal Constitucional ha declarado la conclusión del proceso a la fecha en que las partes se personaron y formularon alegaciones dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite. Como bien conoce este Tribunal, las comunicaciones procesales se realizan por correo ordinario o por medio de la plataforma LexNet (como así se ha comunicado el presente Auto, con cita expresa de esta plataforma), pero no a través de la sede electrónica, que, si bien figuran en ella todos los escritos que vayan siendo presentado por las partes y todos los actos dictados por el Tribunal, no es un medio adecuado para comunicar resoluciones procesales.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

La Diligencia en discusión no ha sido comunicada al Senado a través de correo ordinario o por medio de la plataforma LexNet, por lo que no ha sido notificada a las partes procesales, siguiendo, por cierto, la práctica habitual de este Tribunal en otros procesos. Es una Diligencia de constancia que en realidad es una “auto constancia”. Esto supone que, frente a estas partes, al no haberse notificado la diligencia referida, no habría producido efecto alguno la declaración de estar concluido el proceso y encontrarse únicamente pendiente de deliberación y votación de la sentencia. La posibilidad de que estas mismas partes presenten una petición de planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE con anterioridad (siguiendo la tesis del Tribunal Constitucional) a la declaración de conclusión del proceso no se ha podido perjudicar, por tanto. Menos aún, como luego señalaremos, cabe deducir de esta Diligencia, pues no viene así en ninguna norma ni en ella se advierte a las partes de tal circunstancia, que, a partir de esa “auto declaración” de conclusión, ya no es posible la presentación de solicitudes de planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE.

Y un dato de mayor importancia todavía es que la conclusión del proceso, según **la citada Diligencia, se ha acordado el 3 junio de 2025, es decir, con posterioridad a la fecha de presentación por el Senado de la solicitud de planteamiento de la cuestión prejudicial, que fue el día 26 de mayo de 2025**, y con posterioridad a la fecha de presentación por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular de su solicitud de planteamiento de la cuestión prejudicial, que fue el día 29 de mayo del mismo año. El Tribunal, sin embargo, otorga efectos retroactivos a la declaración de conclusión del proceso y la sitúa en la fecha de formulación de alegaciones de las partes, que tampoco ha sido comunicada a esta parte procesal. De nuevo, hay aquí una falta de notificación al Senado de la fecha en que las partes formularon alegaciones, que, otra vez, esta representación sólo puede conocer por la consulta del proceso en la base de datos electrónica. Al no haberse notificado tampoco esta actuación (por no haberse notificado oficialmente), en la Diligencia de conclusión de 3 de junio se estaría tomando como referencia una fecha indeterminada de cierre del proceso, al no dar publicidad ni precisar el día exacto.

El Tribunal Constitucional, mediante una diligencia que no notifica (sí lo hace el Tribunal Supremo, por ejemplo), vendría a concluir el proceso con carácter retroactivo frente a dos hechos que no pueden ser negados: 1) la representación del Senado presentó su petición el día 26 de mayo de 2025 y los Diputados del Grupo Popular el día 29 del mismo mes y año; y 2) la fecha de la Diligencia de conclusión



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

es de 3 de junio de 2025. Es decir, **el 26 de mayo (y el 29) el proceso no estaba todavía concluido**. Solo con el carácter retroactivo que se otorga a la declaración de conclusión de 3 de junio de 2025, se estaría dando por concluido el proceso en una fecha en que, en realidad, no lo estaba. Siguiendo la tesis de la retroactividad como ficción jurídica, el Tribunal vendría a considerar que, contrariamente a los hechos, la condición de conclusión del proceso, como límite para solicitar el planteamiento de cuestiones prejudiciales, habría ya tenido lugar. La posición del Senado como parte procesal se ve absolutamente afectada por ello. No solo es un imposible exigir a esta representación que cumpla con un plazo o un término temporal que desconoce, sino que constituye un defecto formal y material que no podemos dejar de señalar en este escrito.

En primer lugar, la omisión de la notificación oficial al Senado constituye un defecto de carácter formal al incumplirse los principios más elementales del Derecho Procesal contenidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley de Enjuiciamiento Civil, que son de aplicación supletoria en virtud del artículo 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: “*en materia de comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, **comunicaciones** y actos de auxilio jurisdiccional, día y horas hábiles, cómputo de plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de estrados*”.

En concreto, el Tribunal Constitucional habría incumplido, por un lado, el artículo 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece: “*Las resoluciones dictadas por jueces y tribunales, así como las que lo sean por letrados de la Administración de Justicia en el ejercicio de las funciones que le son propias, **se notificarán a todos los que sean parte** en el pleito, causa o expediente, y también a quienes se refieran o puedan parar perjuicios, cuando así se disponga expresamente en aquellas resoluciones, de conformidad con la ley*”; y, por otro lado, el artículo 150.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: “*Las resoluciones procesales **se notificarán a todos los que sean parte en el proceso***”.

La omisión de notificación de la Diligencia constituye, en segundo lugar, un defecto de carácter material al **generar un irreparable perjuicio de indefensión para el Senado, con vulneración del artículo 24.1 de la Constitución (y por extensión, del artículo 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales)** ya que, al desconocer lo no notificado e ignorar en qué situación judicial se encuentra el proceso y las vías de actuación que de ello se derivan, no puede actuar como mejor proceda en su defensa. No



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

olvidemos que este Tribunal Constitucional ha afirmado “*que, en el contexto del art. 24.1 CE, la indefensión es una noción material que se caracteriza por suponer una privación o minoración sustancial del derecho de defensa; un menoscabo sensible de los principios de contradicción y de igualdad de las partes que impide o dificulta gravemente a una de ellas la posibilidad de alegar y acreditar en el proceso su propio derecho, o de replicar dialécticamente la posición contraria en igualdad de condiciones con las demás partes procesales. Por otro lado, para que la indefensión alcance la dimensión constitucional que le atribuye el art. 24 CE se requiere que los órganos judiciales hayan impedido u obstaculizado en el proceso el derecho de las partes a ejercitar su facultad de alegar y justificar sus pretensiones, esto es, que la indefensión sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional, no siendo tal la que se debe principalmente a la inactividad de la parte que alega haberla sufrido (SSTC 109/1985, de 8 de octubre, FJ 3; STC 116/1995, de 17 de julio, FJ 3; 107/1999, de 14 de junio, FJ 5; 114/2000, de 5 de mayo, FJ 2, 237/2001, de 18 de diciembre, FJ 5, entre otras muchas)*”. (FJ 3, STC 40/2002, de 14 de febrero).

La sucesión y preclusividad de las fases procesales precisan del conocimiento de las resoluciones procesales por las partes personadas, como es evidente, lo que supone, para el presente caso, de asumir la tesis que mantiene el Tribunal Constitucional sobre el plazo para presentar una cuestión prejudicial (siempre antes de la conclusión declarada del proceso), que la inadmisibilidad de la petición del Senado de planteamiento de la cuestión prejudicial solo podía acordarse si se hubiera notificado la Diligencia de conclusión.

A lo anterior se añade que la representación del Senado, por no venir así en ninguna norma que lo establezca, no conocía que existía plazo alguno para presentar una cuestión prejudicial, al margen de que su planteamiento debe ser, por su propio significado y naturaleza, antes de dictar el fallo. De haber sido notificado adecuadamente de la existencia de un plazo de presentación de la solicitud de planteamiento de la cuestión prejudicial- si es que lo había- o si hubiera sido advertido de una fecha de cierre del proceso que supuestamente iba a operar de límite temporal al planteamiento de la cuestión prejudicial, la representación del Senado hubiera podido presentarla a tiempo.

Y es que este plazo establecido ahora por el Tribunal Constitucional no se exige por la normativa europea ni por ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico. El único límite temporal para solicitar por las partes el planteamiento de



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

una cuestión prejudicial, al igual que para el propio órgano judicial para plantearla, es el del fallo judicial. Así lo confirma el artículo 267 del TFUE:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

a) sobre la interpretación de los Tratados;

b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

*Cuando **se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional**, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.*

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.”

No hay ninguna limitación temporal, lo que es coherente con la finalidad precisa de la cuestión prejudicial: anticipar, cautelar y evitar una infracción del Derecho Europeo. La referencia a “...cuando se plantee... **en un asunto pendiente**” es abierta, no referida a que se esté en una fase procesal u otra, y no admite interpretaciones tan restrictivas como la que sostiene el Tribunal Constitucional en el Auto recurrido.

Los apartados 12 y 13 (dedicados al momento oportuno para plantear una petición de decisión prejudicial) de las Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (C/2024/6008), establecen:

*“12. Un órgano jurisdiccional nacional puede plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia **tan pronto como estime que, para poder emitir su fallo, resulta necesaria una decisión sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión**. En efecto, dicho órgano jurisdiccional es el mejor situado para apreciar la fase del procedimiento nacional en que procede plantear tal petición.*

13. Sin embargo, como esa petición servirá de base al procedimiento que se siga ante el Tribunal de Justicia o el Tribunal General y como estos deben tener a su disposición todos los datos que les permitan, primero, verificar su competencia para pronunciarse sobre las cuestiones planteadas y, a continuación, en su caso, dar una respuesta útil a esas cuestiones, la decisión de plantear una cuestión prejudicial debe adoptarse en una fase del procedimiento en la que el órgano jurisdiccional remitente



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

esté en condiciones de determinar, con suficiente precisión, el contexto jurídico y fáctico del asunto principal y las cuestiones jurídicas que desee suscitar. En aras de una recta administración de la justicia, también puede resultar conveniente que la remisión se produzca tras un debate contradictorio.”

En primer lugar, no hay duda alguna de la recomendación del TJUE al órgano jurisdiccional nacional para plantear la cuestión “***tan pronto como estime que, para poder emitir su fallo, resulta necesaria una decisión sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión***”. Por tanto, no se ajusta a esta Recomendación que, con el Auto de 11 de junio de 2025, se aplase o demore la decisión sobre el planteamiento de las cuestiones prejudiciales al mismo fallo de la sentencia. La fórmula que tantas veces se repite en el Auto (“*sin perjuicio de lo que pueda decidirse, a este respecto, en la deliberación del pleno de este tribunal en la que se aborde el objeto del presente proceso constitucional*”) no sigue esta Recomendación, que, de acuerdo con la finalidad de las cuestiones prejudiciales, establece como momento para decidir el planteamiento de la cuestión el anterior al de la emisión del fallo, no **EN** el fallo. Y, además, el uso de la expresión “*tan pronto*”, que indica una premura, una urgencia, contradice el acuerdo del Tribunal de demorar y retrasar la decisión sobre el planteamiento de las cuestiones al momento de dictar el fallo.

En segundo lugar, el TJUE recomienda que, aunque corresponde al órgano jurisdiccional valorar la fase del procedimiento en que procede plantear tal petición (con el límite de la emisión del fallo, evidentemente), *la decisión de plantear una cuestión prejudicial debe adoptarse en una fase del procedimiento en la que el órgano jurisdiccional remitente **esté en condiciones** de determinar, con suficiente precisión, el contexto jurídico y fáctico del asunto principal y las cuestiones jurídicas que desee suscitar*. Esta es la única referencia temporal (con el límite del fallo) que utiliza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y como vemos no establece ningún límite condicionado por la declaración de conclusión del proceso. Es más, lo lógico, teniendo en cuenta el anterior criterio: “fase del procedimiento en la que el órgano jurisdiccional remitente esté en condiciones de determinar, con suficiente precisión, el contexto jurídico y fáctico del asunto principal y las cuestiones jurídicas que desee suscitar”, es entender que, una vez concluido el proceso, sería ese momento, siempre antes de dictar sentencia, el adecuado para plantear la cuestión, ya que, sólo en ese momento, “el contexto jurídico y fáctico del asunto y las cuestiones que se deseen suscitar” estarán lo suficientemente (totalmente) precisadas. Este también es el criterio del Consejo General del Poder Judicial y de la Fiscalía General del Estado según han recordado los magistrados autores del voto particular al Auto que aquí recurrimos: “*Pues bien, a la vista de dichas circunstancias, y tal y como*



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

también concluyó el Informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de fecha de 27 de junio de 2014, el momento procesal adecuado para presentar la cuestión prejudicial **“deba ser cuando el proceso ha quedado concluido y antes de dictar sentencia o resolución definitiva”** [apartado 88 i)]. En idéntico sentido se pronunció la Instrucción 1/2016, de 7 de enero, sobre la intervención del Fiscal en las cuestiones prejudiciales europeas.”.

En cualquier caso, lo más importante es que este plazo se refiere al planteamiento de la cuestión por el Tribunal, **NO** a la presentación de una solicitud de planteamiento por las partes, y, por tanto, que no hay ningún plazo para que las partes la soliciten (con el límite, evidente, del fallo). El **plazo establecido por el Tribunal Constitucional es, por ello, inexistente.**

3) Nuestra solicitud de planteamiento de las cuestiones prejudiciales es coherente con nuestro escrito de alegaciones.

En cuanto a lo indicado por el Tribunal Constitucional en su Auto sobre las razones que justificarían el planteamiento de la cuestión, sobre las que no se habría dicho nada por esta representación, teniendo en cuenta que “*ni en la demanda inicial ni en el escrito de alegaciones presentado por el Senado, en el plazo legal conferido, se apreció necesidad alguna de plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE a los efectos de resolver el presente recurso de inconstitucionalidad.*”, debemos decir, en primer lugar, que con la simple lectura del escrito que presentamos el 26 de mayo de 2025 basta para contestar a esta primera cuestión. La representación del Senado, en un escrito de treinta y siete páginas, desarrolla ampliamente los requisitos para el planteamiento de la cuestión prejudicial y los fundamentos jurídicos de las siete cuestiones prejudiciales planteadas, que tratan sobre I) el principio de cooperación leal (art. 4.3 del TUE); II) el principio de seguridad jurídica (arts. 3.2 del TUE y 67 del TFUE); III) el principio de igualdad y el de no discriminación (arts. 2 del TUE y 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE); IV) el principio del Estado de Derecho y el ejercicio de la potestad jurisdiccional. La garantía judicial (arts. 2 y 19 del TUE y 47 de la Carta); V) la protección de los intereses financieros de la UE. Malversación y lucha contra la corrupción (artículos 83.1, 310.6 y 325.1 del TFUE; Reglamento (CE, Euratom) n°2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995; y Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017); VI) el terrorismo (artículo 83.1 del TFUE y Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017); y VII) la orden europea de detención



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

y entrega (artículos 87.3 y 82.1 del TFUE y Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002). A lo que siguió la enumeración de las siete cuestiones claras y concretas que se solicitaban plantear.

En segundo lugar, por lo que respecta a la afirmación: el Senado no ha “apreciado necesidad alguna” de plantear la cuestión en el plazo conferido para formular alegaciones en este recurso, debemos contestar refiriéndonos, otra vez, a la inexistencia, de acuerdo con el Derecho europeo y con el nacional, de ningún plazo para formular una petición de planteamiento de una cuestión prejudicial. A lo anterior, tenemos que añadir que tampoco está establecido en ninguna norma europea o interna la exigencia de que sea en la demanda o en las alegaciones iniciales de las partes cuando se deba solicitar el planteamiento de una cuestión prejudicial o se deba anunciar la intención de formular esta petición. Esto obedece, en el marco de la estrecha colaboración (ap. 2 de las Recomendaciones) que ha de presidir la relación entre los órganos judiciales de los Estados miembros (incluyendo a los tribunales constitucionales) y el TJUE, al objetivo de este instrumento: *garantizar la interpretación y la aplicación uniformes de este Derecho en el seno de la Unión, ofreciendo a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros un instrumento que les permita someter, con carácter prejudicial, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión o a la validez de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión* (ap. 1 de las Recomendaciones). Es decir, no hay ninguna limitación, ni de tiempo ni de forma, en coherencia con la finalidad precisa de la cuestión prejudicial: anticipar, prevenir y evitar una infracción del Derecho Europeo, como se ha dicho ya.

Por otro lado, si bien en las alegaciones no se solicitó el planteamiento de una cuestión prejudicial (pues no hay ninguna exigencia formal en este sentido), no es cierto que por el Senado no se “apreciara la necesidad de plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE”, pues, correspondiendo esta valoración al Tribunal Constitucional (sin perjuicio de la posibilidad de las partes para solicitarlo), esta representación expuso en diversas partes de sus alegaciones diferentes argumentos derivados directamente del Derecho de la Unión Europea que planteaban dudas sobre la interpretación del Derecho de la Unión, de lo cual se deduce que nuestra solicitud de planteamiento de las cuestiones prejudiciales es totalmente coherente con nuestro escrito de alegaciones. Así, en el escrito de alegaciones nos referimos a la contradicción de la obligación de dejar sin efecto las órdenes europeas, a partir de la LOA, con los objetivos de la Decisión Marco 2002/584/JAI de Orden Europea



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

de Detención (pág. 70); a las exigencias que impone el principio de seguridad jurídica y confirmadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (por todas, STJUE de 29 de abril, párrafo 51, asunto C-504/19) (pág. 86); a la referencia a la Unión Europea en cuanto a los delitos del Título XXIII del Libro II del Código Penal, sobre los que se señaló: *no solo afectan de uno u otro modo a la soberanía o la independencia del Estado y su necesaria defensa frente a agresiones de otros Estados, sino también a la paz entre los mismos, lo que constituye un bien jurídico no solo para el Estado mismo sino para la comunidad internacional como tal y para las organizaciones regionales intergubernamentales o supranacionales (en particular la Unión Europea) en que España está integrada* (pág. 92); en el análisis del principio de igualdad y la arbitrariedad del legislador, a la jurisprudencia del TJUE (páginas 106 y 107); y, finalmente, en el fundamento de derecho material séptimo, nos dedicamos, casi por completo, a la incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre la LOA y, en particular y de forma exhaustiva, al análisis de la malversación y del terrorismo desde este Derecho (páginas 122 y ss.). En esta última alegación, como dijimos, no se pretendía *una declaración de inconstitucionalidad por la posible incompatibilidad de determinados preceptos (de la LOA) con las normas de la Unión Europea, ya que es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal por la que se niega que estas normas sean canon o parámetro directo de constitucionalidad de las leyes (por todas, 128/1999, de 1 de julio, FJ 9), aunque tampoco se puede ignorar el valor interpretativo de las mismas y su autoridad. Por ello, se afirmaba: El Tribunal Constitucional, en este sentido, ha reconocido tanto el valor meramente interpretativo de las normas de la Unión Europea, a partir del artículo 10.2 de la CE, como la relevancia de ellas “cuando, como ocurre en este proceso, se le demanda el enjuiciamiento constitucional del desarrollo legislativo de un derecho fundamental que se halla en la actualidad parcialmente determinado por el Derecho de la Unión Europea, como es la protección de datos personales” (FJ 3, STC 76/2019, de 22 de mayo). En estos casos: “[l]as exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política»* (FJ 3, STC 76/2019, de 22 de mayo); y se advertía: *Desde estas dos perspectivas se hacen las siguientes alegaciones. Esta representación entiende que la normativa europea ha delimitado la protección que deben realizar los Estados miembros de ciertos bienes jurídicos, lo que viene a aclarar por cualquier de las vías señaladas, a su vez, el alcance de ciertos intereses constitucionales, limitándose, por este alcance, el margen de actuación de las Cortes Generales en el ejercicio de su potestad legislativa concretada en la Ley Orgánica 1/2024. La desprotección de estos intereses supone, en los términos señalados con*



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

anterioridad, un ejemplo de inseguridad jurídica, lo que vendría a confirmar, en este caso, de manera más precisa, la vulneración del artículo 9.3 de la CE. Y antes de pasar al análisis particular de la malversación y del terrorismo se decía: En definitiva, la amnistía no es materia de competencia de la Unión Europea, por lo que no existe ninguna norma que la regule de manera general y a la que se tengan que atener los Estados Miembros, ni mucho menos se trata, como erróneamente proclama el Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2021, de una institución “perfectamente homologada”. El problema reside, por tanto, desde la perspectiva europea, además de en la posible infracción del mismo Derecho de la Unión (cuyo examen corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea), en si de la normativa comunitaria se desprende algún criterio para aclarar el alcance de ciertos intereses constitucionales que podrían limitar la capacidad legislativa de las Cortes Generales para excepcionar la aplicación de las normas penales a ciertos hechos.

Es decir, la representación del Senado tuvo en cuenta en todo momento el Derecho de la Unión Europea y en un apartado final (y particular) nos referimos a la incidencia de este Derecho en la LOA, dejando claro que desde esta posible incidencia se hacían esas alegaciones finales y que correspondía, en todo caso, controlar al TJUE su posible infracción. El escrito del Senado de planteamiento de la cuestión prejudicial, de esta forma, no se puede entender sin estas alegaciones previas y se basa completamente en ellas, viniendo a ser un desarrollo de esta idea general apuntada en nuestras alegaciones y de las demás ideas concretas y contenidas en ellas.

En resumen, con la cuestión prejudicial el Senado no está argumentado nada nuevo que no haya dicho en su escrito principal de alegaciones (y antes incluso en los informes de los Letrados de la Cámara durante la tramitación parlamentaria), sino que está extrayendo la consecuencia lógica y natural de estas argumentaciones, que no es otra que la solicitud de planteamiento de la cuestión judicial por las serias dudas de infracción del Derecho de la Unión Europea.

4) Nuestra solicitud de planteamiento de las cuestiones prejudiciales está también justificada por nuestra condición de parte personada que comparte el mismo interés de la parte demandante en que la LOA sea anulada.

Frente a lo afirmado por el Tribunal Constitucional (cuando se indica que nada se ha dicho sobre las razones que justificarían la petición formulada), no sólo quedaría justificada la petición formulada por esta representación a partir de las



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

serias dudas expuestas respecto a la conformidad de la LOA con el Derecho de la Unión Europea, sino también por la legitimación que tenemos como parte personada.

Ni en ese Derecho ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se excluye la posibilidad de que las partes personadas diferentes a la parte recurrente puedan formular solicitudes de planteamiento de cuestiones prejudiciales. El artículo 34.1 de la LOTC recoge la posibilidad de que el Senado pueda personarse, lo que le habilita para ser parte del proceso, y de que presente las alegaciones que estime oportunas, sin ninguna limitación; entendiéndose por tales, evidentemente, no solo las que se presentan tras la demanda, sino cualesquiera otras que deriven de una actuación procesal que se pueda realizar conforme al procedimiento. El resto de la regulación del recurso de inconstitucionalidad, a su vez, no establece en ningún momento que las partes tengan limitada alguna actuación procesal o que solo puedan realizar unas únicas alegaciones, ni tampoco ello se deduce del Título VII de la LOTC, que regula las disposiciones comunes sobre procedimiento.

Muy al contrario, la remisión de nuevo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, en virtud del artículo 80, primer párrafo, de la LOTC, vendría a confirmar esta interpretación, ya que el Senado, como parte personada, aunque no parte demandante, tendría plena legitimación para presentar la solicitud de planteamiento de la cuestión prejudicial de forma similar a la intervención adhesiva litisconsorcial del artículo 13 de la LEC, que establece lo siguiente:

“Artículo 13. Intervención de sujetos originariamente no demandantes ni demandados.

1. Mientras se encuentre pendiente un proceso, podrá ser admitido como demandante o demandado, quien acredite tener interés directo y legítimo en el resultado del pleito. En particular, cualquier consumidor o usuario podrá intervenir en los procesos instados por las entidades legalmente reconocidas para la defensa de los intereses de aquéllos.

2. La solicitud de intervención no suspenderá el curso del procedimiento. El tribunal resolverá por medio de auto, previa audiencia de las partes personadas, en el plazo común de diez días.

*3. Admitida la intervención, no se retrotraerán las actuaciones, pero **el interviniente será considerado parte en el proceso a todos los efectos y podrá defender las pretensiones formuladas por su litisconsorte o las que el propio interviniente formule, si tuviere oportunidad procesal para ello, aunque su litisconsorte renuncie, se allane, desista o se aparte del procedimiento por cualquier otra causa.***



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

También se permitirán al interviniente las alegaciones necesarias para su defensa, que no hubiere efectuado por corresponder a momentos procesales anteriores a su admisión en el proceso. De estas alegaciones el Letrado de la Administración de Justicia dará traslado, en todo caso, a las demás partes, por plazo de cinco días.

El interviniente podrá, asimismo, utilizar los recursos que procedan contra las resoluciones que estime perjudiciales a su interés, aunque las consienta su litisconsorte.”

Este artículo ampara que otras partes distintas a la demandante pueden plantear en el proceso las acciones que consideren convenientes para la tutela judicial de sus intereses. El único requisito que se exige es que demuestren que tengan *“interés directo y legítimo en el resultado del pleito”*, y resulta más que obvio que el Senado lo tiene:

- El Senado, como Cámara Legislativa, ha participado en el procedimiento legislativo de aprobación de la LOA.

- El Senado ha demostrado ya su oposición a la LOA, al vetarla, lo que resulta coherente con su personación en el recurso de inconstitucionalidad como con la solicitud de planteamiento de la cuestión prejudicial. Además, resulta muy relevante que se ha opuesto a la aprobación de la Ley mediante la forma jurídica más efectiva, el veto de una Cámara por mayoría absoluta que forma parte de las Cortes Generales, que ha sido superado solamente mediante una exigua mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Es una Ley que se ha aprobado en contra de la voluntad de una de las dos Cámaras que integran las Cortes Generales.

- Su condición es diferente a la del demandante, pero coincide con la finalidad del recurso interpuesto plenamente, pues se dirige a evitar la aplicación de una ley. Así, si la sentencia es desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad se afecta directamente a la Cámara, que ve frustrado su interés en que la LOA se vea anulada, interés que coincide en sus efectos con la voluntad del Pleno de la Cámara. No cabe mayor afectación.

- Por otro lado, el hecho de que el Senado haya tramitado la LOA, junto con el Congreso, no anula su legitimación para plantear cuestiones prejudiciales en relación con la misma. Si esto fuera así, se debería entonces concluir que los Diputados y Senadores no pueden plantear recursos de inconstitucionalidad porque han participado en el procedimiento legislativo, cuando la propia Constitución y la LOTC reconocen su legitimación. Además, el Senado es autora de la Ley, **pero eso no significa que esté de acuerdo con la ley**; al contrario, desde el acuerdo inicial



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

de “admisión condicionada” que hizo la Mesa del Senado -advirtiendo de sus dudas de constitucionalidad- hasta el veto final del Pleno del Senado, ha manifestado de forma coherente su oposición a la misma.

5) La frustración de la finalidad de la cuestión prejudicial al demorarse la decisión sobre su planteamiento al fallo de la sentencia.

Según lo establecido en el fundamento jurídico segundo del Auto de 11 de junio de 2025 del Tribunal Constitucional:

“No obstante, cualquiera que sea la razón de tal proceder, basta para resolver la petición formulada con recordar que la audiencia de las partes sobre el eventual planteamiento de una cuestión prejudicial depende de la previa evaluación que el propio órgano judicial, tras la deliberación correspondiente, realice sobre la concurrencia, prima facie, de los presupuestos establecidos en el art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

Así resulta, con toda evidencia, de la regulación contenida en el propio Tratado y de la naturaleza de la cuestión prejudicial como mecanismo de relación entre órganos jurisdiccionales y así lo especifican, en todo caso, las Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (C/2024/6008), según las cuales [punto 3] “[e]l Tribunal de Justicia y el Tribunal General ejercen su competencia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión exclusivamente a iniciativa de los órganos jurisdiccionales nacionales, con independencia de que las partes del litigio principal hayan solicitado o no una remisión prejudicial. En efecto, como la responsabilidad de la futura resolución judicial recae en el órgano jurisdiccional nacional, es a este órgano —y únicamente a él— a quien corresponde apreciar, habida cuenta de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una petición de decisión prejudicial para poder emitir su propia resolución como la pertinencia de las cuestiones que plantea [énfasis añadido]”.

El promotor de la cuestión prejudicial es, en definitiva, el órgano judicial, no las partes. De ahí que la mera petición de estas no conlleve, como exigencia inherente, la apertura de un trámite formal dirigido a plantearla. Será, por tanto, en la deliberación del Pleno de este tribunal relativa al presente recurso de inconstitucionalidad cuando, en su caso, se evalúe este concreto extremo y se adopte la decisión que se estime pertinente. Ese momento es el procedente, especialmente en un asunto cuya tramitación procesal ha concluido y que está pendiente solo del dictado de sentencia, para decidir si procede abrir un trámite de audiencia a las partes -tal y como se hizo en el Recurso de Amparo núm. 6922-2008- o si, por el contrario, no concurren los presupuestos necesarios para ello -reflejándose, en este caso, las razones de derecho que así lo determinen en la sentencia correspondiente (tal y como se hizo, por ejemplo, en la STC 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 4, G)-.

No ha lugar, por tanto, a abrir en este momento procesal un trámite de audiencia a las partes sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales, sin perjuicio de que la pertinencia de tal proceder sea abordada en la deliberación del pleno relativa a la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad.”



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

El problema de esta conclusión es que, como ya se ha dicho, omite la pretensión formulada por esta representación, que no es otra que el planteamiento de las siete cuestiones prejudiciales. No se ha solicitado el traslado a las partes como trámite separado del planteamiento. Lo que se ha solicitado es que se plantee la cuestión prejudicial y que luego, como consecuencia, se dé la tramitación que corresponda en Derecho para decidir sobre dicho planteamiento. La petición de planteamiento, sin embargo, no ha recibido respuesta del Tribunal Constitucional, lo que supone una negativa a su planteamiento, ya que el traslado de la decisión sobre la cuestión al momento de dictar sentencia supone su misma denegación, pues el cumplimiento del objetivo de una cuestión prejudicial pasa por la suspensión del procedimiento nacional hasta que el Tribunal de Justicia o el Tribunal General se pronuncien (ap. 30 de las Recomendaciones), sin que quepa dictar la sentencia hasta que recaiga ese pronunciamiento. Si la decisión sobre el planteamiento de la cuestión se demora a la sentencia, se frustra definitivamente la finalidad de la cuestión.

La denegación del planteamiento, además, se ha hecho sin dar ninguna justificación, lo que, siendo el Tribunal Constitucional un órgano cuyas resoluciones no son susceptibles de recurso interno, contraviene la jurisprudencia del TJUE. De acuerdo con esta jurisprudencia (sentencias de 6 de octubre de 1982, *Cilfit* y otros, 283/81, ap. 21; de 6 de octubre de 2021, *Conorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, ap. 33; o de 15 de octubre de 2024, *Kubera*, C-144/23, ap. 36 y 63) no se puede denegar una solicitud de planteamiento de una cuestión prejudicial sin motivación alguna. La decisión de no plantear la cuestión, en todo caso, debe estar justificada en alguna de las causas señaladas por el TJUE (y a las que nos referimos en el escrito de 26 de mayo de 2025, al que nos remitimos): la no pertinencia, que sea un caso de “acto aclarado” o que sea un caso de “acto claro”.

Esta denegación (sobre el fondo, aunque en apariencia sea sobre un trámite formal) de la petición de planteamiento sin ninguna justificación supone, a su vez, una vulneración del artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en el que se recoge el derecho a un proceso equitativo, concretamente de su primer apartado. El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha señalado en diversas sentencias que “*El artículo 6, apartado 1, impone así, en este contexto, a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de motivar, a la luz del Derecho aplicable, toda decisión por la que se nieguen a plantear una cuestión prejudicial, especialmente cuando el Derecho aplicable sólo permita tal negativa con carácter excepcional*” (ap. 60, caso *Ullens de*



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Schooten and Rezabek v. Belgium; también podemos citar las sentencias de 8 de abril de 2014, *Dhahbi contra Italia*; de 21 de octubre de 2015, *Shipani y otros contra Italia*; de 23 de febrero de 2020, *Sanofi Pasteur contra Francia*; y de 15 de diciembre de 2022, *Rutar y Rutar Marketing*).

Esto significa, como afirma el TEDH, en “*el contexto específico del artículo 234, párrafo tercero, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), (...) que los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso de Derecho interno, que se nieguen a plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario que les haya sido planteada, estarán obligados a motivar su negativa a la luz de las excepciones previstas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. De este modo, deberán, de conformidad con la jurisprudencia Cilfit antes citada, indicar las razones por las que han considerado que la cuestión no es pertinente, que la disposición de Derecho de la Unión de que se trate ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia o que la aplicación correcta del Derecho comunitario es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable*”. (ap. 62).

Nunca se ha puesto en duda por esta representación la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional (como órgano jurisdiccional nacional a los efectos de plantear una cuestión prejudicial) para dirigirse al TJUE planteando una cuestión prejudicial en este caso. La valoración de su necesidad y pertinencia corresponde sólo al Tribunal Constitucional. Las partes personadas, sin embargo, disponen de la posibilidad de solicitar su planteamiento y esta posibilidad ha sido materializada por la representación del Senado en un caso muy particular y en un escrito independiente solicitando una tramitación muy concreta que, a nuestro juicio, procede de acuerdo con la jurisprudencia señalada y la normativa aplicable de nuestro ordenamiento jurídico.

6) La no audiencia a las partes.

Si el objetivo de las cuestiones prejudiciales es, al fin y al cabo, garantizar la primacía del Derecho de la Unión Europea y en un caso se pone de manifiesto por las partes personadas importantes dudas de interpretación del Derecho de la Unión Europea, revelando una cierta apariencia jurídica de su pertinencia, en relación con, en este caso, la norma jurídica sometida a juicio del Tribunal Constitucional, este órgano está obligado a darle trámite previo, independiente y con todas las garantías,



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

decidiendo, con anterioridad al momento de dictar sentencia, si es o no pertinente su formulación. En este sentido, la particularidad del contenido de la LOA no puede ser omitida. Esta misma particularidad ha llevado, como se sabe, al planteamiento de hasta cuatro cuestiones prejudiciales (C-523/24, C-587/24, C-666/24 y C-123/25) por diferentes órganos judiciales españoles, lo que constituye un indicio “fortísimo” de la consistencia de la duda que planteamos sobre la interpretación del Derecho de la Unión Europea. Y, como se dijo en nuestro escrito, ello determina una especialísima aplicación del principio fundamental de primacía del Derecho de la Unión, y, a efectos procesales, lleva a la conveniencia de que el tribunal de garantías constitucionales, por lo menos, dé apertura independiente de un trámite procesal, con audiencia entre las partes, para decidir si se plantea o no la cuestión; como también se recomienda en el apartado 13 de las Recomendaciones ya citadas, al referirse al carácter contradictorio de este trámite.

No es comparable el caso presente con los citados por el Tribunal Constitucional. En la única cuestión prejudicial planteada fue el Tribunal quien, de oficio, dio comienzo a la tramitación procesal, y en el citado por el que se denegó la cuestión, la misma fue solicitada como parte de las alegaciones y de la argumentación dirigida contra la Ley recurrida sin que hubiera ninguna cuestión prejudicial planteada que afectara a su aplicación.

Debe señalarse además que, lejos de ser una razón para no dar el trámite procesal que corresponde a la petición del Senado, el Tribunal va en contra de sus propios actos al no dar ocasión a las partes para formular alegaciones al respecto. En efecto, de acuerdo con el ATC 86/2011, de 9 de junio (FJ 4), dictado en el recurso de amparo 6922-2008:

“d) El juicio correspondiente a las cuestiones prejudiciales que a continuación se formulan compete al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, puesto que es a él a quien corresponde el enjuiciamiento de la validez de las normas de Derecho secundario a la luz de los Tratados [vid., entre otras muchas, las SSTJUE de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, apartados 15 a 20; de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest, asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415, apartados 21 y 33; así como las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto Gaston Schul, de 30 de junio de 2005, C-461/03, puntos 80 a 89], y la garantía de la interpretación homogénea del Derecho de la Unión Europea (vid., entre otras, las SSTJUE de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Rec. p. 33, apartado 3; de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli, asuntos acumulados C-188/10 y 189/10, apartado 45, así como las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Cartesio, de 22 de mayo de 2008, C-210/06, puntos 15 a 20). La competencia interpretativa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resulta especialmente pertinente en relación con aquellas disposiciones de



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Derecho de la Unión Europea que, como ocurre con las que son aquí relevantes, han de ser aplicadas por una jurisdicción nacional de última instancia, sin que aún hayan sido objeto de interpretación y de las que no cabe deducir, además, una única interpretación que se imponga por su propia evidencia no sólo a este Tribunal, sino también al resto de los órganos judiciales de los Estados miembros y aún al propio Tribunal de Justicia (vid. la STJUE de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, 283/81, Rec. p. 3415, apartados 13 y siguientes, así como las conclusiones del Abogado General Tizzano presentadas en el asunto Lyckeskog, de 21 de febrero de 2002, C-99/00, puntos 61 a 76).

e) Este Tribunal Constitucional reúne los requisitos exigidos por el artículo 267 TFUE, en la medida en que es un “órgano jurisdiccional” en el sentido de dicho precepto (vid. la STJUE de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, Rec. p. 395, así como las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en los asuntos De Coster y Alpe Adria, de 28 de junio de 2001, C- 17/00, y de 25 de junio de 2010, C-205/08, respectivamente). Asimismo, las resoluciones de nuestra jurisdicción no son susceptibles de ulterior recurso en los términos exigidos por el artículo 10.1 del Protocolo núm. 36 sobre las disposiciones transitorias del Tratado de Lisboa, en relación con el antiguo artículo 35 TUE y la Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, antes citada (vid., entre otras, la STJUE de 25 de junio de 2009, Roda Golf & Beach Resort, C-14/08, Rec. p. I-5439, apartados 24 a 29, así como las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Weryżski, de 2 de septiembre de 2010, C-283/09, puntos 16 a 25).

f) El reenvío prejudicial no se ve impedido por el hecho de que no fueran las partes personadas en este proceso constitucional quienes solicitaran su formulación, puesto que ni el Derecho de la Unión Europea ni la legislación española impiden al Tribunal Constitucional adoptar de oficio la decisión correspondiente. Una vez dicho esto, conviene recordar inmediatamente que por providencia de 31 de mayo de 2011 se dio ocasión a las partes de formular al respecto las alegaciones que considerasen oportunas.”

Si el Tribunal ha llegado a acordar el planteamiento de una cuestión prejudicial de oficio, reconociendo que esto no se ve impedido por el hecho de que no fueran las partes personadas las que lo solicitaran, y, en ese caso, dio la posibilidad de que las partes formularan alegaciones al respecto, está claro que, a partir de su propia doctrina, no solo se debe considerar procedente que las partes puedan solicitar el planteamiento de una cuestión (de hecho, parece contemplarlo como el supuesto natural), sino que también se ha de concluir que se debe oír previamente a las mismas partes. De lo contrario, si se aparta de su propio precedente sin justificarlo motivadamente como excepción, se incurriría en arbitrariedad.

Este cauce procesal, reducido a la audiencia de las partes personadas, como decimos, no debe estar limitado solamente a los supuestos en los que el Tribunal decida de oficio plantear una cuestión prejudicial, como entiende el Tribunal Constitucional, sino que, teniendo en cuenta la finalidad de la institución y las



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

mismas recomendaciones del TJUE, resulta también aplicable, de forma preceptiva, cuando se solicita por una de las partes, ya concluya este trámite con una decisión de planteamiento o no. Efectivamente, si el objetivo de esta cuestión, en el marco de la colaboración estrecha que debe presidir la relación entre los tribunales (nacionales y europeo), como manifestación de la cooperación leal recogida en el artículo 4.3 del TUE, es garantizar la interpretación y la aplicación uniformes del Derecho en el seno de la Unión, es irrelevante que el planteamiento tenga su origen en una de las partes; a estos efectos las partes contribuyen con su petición para lograr ese objetivo, sin que la competencia del órgano judicial para plantearla se vea afectada. El TJUE, aunque bien es cierto que con referencia al supuesto en que se decida el planteamiento de la cuestión por el tribunal nacional, viene, según esta representación, a compartir esta afirmación en el apartado 13 de sus Recomendaciones: *En aras de una recta administración de la justicia, también puede resultar conveniente que la remisión se produzca tras un debate contradictorio*. Es decir, este debate contradictorio debería darse en cualquier caso que se plantee una cuestión prejudicial por las partes personadas siempre y cuando tenga una mínima apariencia de pertinencia la petición formulada, lo que se confirma no sólo con la argumentación de nuestro escrito y el de los Diputados del Grupo Parlamentario Popular ante la especial naturaleza de la LOA, sobre la que concurren serias dudas de su compatibilidad con las exigencias básicas del Estado de Derecho, sino, y sobre todo, por las cuatro cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales españoles. Se dice, en el sentido destacado, en el voto particular al Auto:

“No podemos olvidar que lo que está en cuestión en el presente recurso de inconstitucionalidad es el propio Estado de Derecho, uno de los valores fundacionales que definen la identidad de la Unión, por lo que no es posible resolver el presente recurso de inconstitucionalidad sin el concurso del Tribunal de Justicia, pues una sentencia que declare constitucional la Ley de Amnistía, sin saber si respeta o no el Estado de Derecho tal y como lo interpreta el Tribunal de Justicia, podría poner en riesgo el funcionamiento correcto del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, tal y como analizaremos en el tercer apartado del presente voto particular.”

A todo lo anterior tenemos que añadir lo siguiente sobre el artículo 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, citado en la Diligencia de conclusión de 3 de junio de 2025. En este artículo se dispone: *“El Tribunal, en cualquier tiempo anterior a la decisión, podrá comunicar a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión y, en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional. La audiencia será común,*



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

por plazo no superior al de diez días con suspensión del término para dictar la resolución que procediere”.

Quiere ello decir que, si bien el proceso se declara como concluido por la Diligencia referida, es posible todavía, antes de la decisión de la sentencia, si hay otros motivos distintos de los alegados con relevancia para la decisión estimatoria o desestimatoria, que el Tribunal lo comunique a los comparecidos en el proceso dándoles un plazo de alegaciones no superior a diez días y suspenda el término para dictar la resolución que procediere. No cabe duda de que la presentación de la petición de planteamiento de las cuestiones prejudiciales por el Senado y por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular y la solicitud de suspensión de la tramitación del proceso son, desde luego, motivos que encajan en la aplicación de este precepto. Sin embargo, el Tribunal en este caso no solo no ha notificado al Senado aquella Diligencia, sino que tampoco ha contemplado la aplicación del artículo 84 de su propia Ley Orgánica, a pesar de que sea citado expresamente en la citada Diligencia, pues no se ha comunicado la existencia de la petición de planteamiento de la cuestión prejudicial de los Diputados del Grupo Popular ni del resto de solicitudes de estos diputados, ni se ha dado trámite de audiencia en ninguna de estas dos actuaciones. Del mismo, tampoco se ha remitido la petición de planteamiento de la cuestión prejudicial del Senado a las demás partes personadas ni se ha dado apertura de ningún trámite de audiencia al respecto.

También consideramos, en este caso ya no como recomendación o posibilidad, sino como exigencia establecida por el legislador, de aplicación a los supuestos de petición por una de las partes del planteamiento de una cuestión, ya termine o no en su planteamiento efectivo (no sólo, por tanto, para el supuesto de que el Tribunal decida plantearla), el artículo 4bis. 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: *“Cuando los Tribunales decidan plantear una cuestión prejudicial europea lo harán de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea **y, en todo caso, mediante auto, previa audiencia de las partes**”.*

En definitiva, en opinión de esta representación, con la decisión adoptada se asume una interpretación que en nada facilita la garantía de la primacía del Derecho de la Unión Europea; todo lo contrario, la contradice directamente. Por mucho que estemos ante ordenamientos autónomos, el Tribunal Constitucional no puede seguir negando la realidad jurídica que supone la entrada de España en la Unión Europea. El principio de primacía es una realidad y el Tribunal Constitucional tiene que aceptarla de una vez, sin que se sigan haciendo interpretaciones que entorpecen la



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

garantía del Derecho de la Unión Europea, cuyo ordenamiento, en el ámbito de sus competencias, prevalece al español.

En atención a todo lo expuesto,

SUPLICA AL TRIBUNAL: tenga por presentado este escrito, lo admita, y tenga por interpuesto **RECURSO DE SÚPLICA** contra el Auto del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 2025, y, tras los trámites procedentes, estime el recurso, declarando la nulidad del referido Auto de 11 de junio de 2025, y, en consecuencia, estime la solicitud de planteamiento de cuestión prejudicial presentada el 26 de mayo de 2025 y, tras la tramitación que proceda en Derecho, incluido el traslado a las partes, acuerde plantear las siete cuestiones prejudiciales formuladas por esta representación, acordando la suspensión del procedimiento de recurso de inconstitucionalidad n.º 6436/2024 hasta que se pronuncie en firme el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, todo ello de conformidad con las normas que rigen la citada cuestión prejudicial.

Es Justicia.

Palacio del Senado, a 18 de junio de 2025.

EL LETRADO DE LAS CORTES GENERALES

Francisco Javier de Piniés Ruiz