HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

16 iulie 2026 *

„Trimitere preliminară – Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene – Articolul 325 alineatul (1) TFUE – Protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii – Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE – Procedura de răspundere în materie de fonduri publice – Urmărirea independenței unei părți a teritoriului național al unui stat membru – Lege națională de amnistie a actelor generatoare de răspundere în materie de fonduri publice – Stingere a răspunderii în termen de cel mult două luni, fără aprecierea motivelor și a probelor dezincriminatoare și fără ascultarea tuturor părților din procedură – Articolul 23 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene – Suspendarea procedurii principale de către o instanță națională care sesizează Curtea cu o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE”

În cauza C-523/24,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi, Spania), prin decizia din 29 iulie 2024, primită de Curte la 30 iulie 2024, în procedura

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC),

Ministerio Fiscal

împotriva

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC ș.a.,

* Limba de procedură: spaniola.

JTN,

JNB,

TPR,

OJV ș.a.,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul T. von Danwitz (raportor), vicepreședinte, domnul F. Biltgen, doamna K. Jürimäe, domnii C. Lycourgos, M. Condinanzi și F. Schalin, președinți de cameră, și domnii S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni și N. Fenger și doamna R. Frendo, judecători,

avocat general: domnul D. Spielmann,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 15 iulie 2025,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru la Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC), de J. R. Chapapría García de Otazo și M. de Diego Martínez, abogados;

– pentru Ministerio Fiscal, de M. Martín-Granizo Santamaría, fiscal;

– pentru RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF și ARM, de E. Centeno Ruiz, procurador, și F. Homs Molist, abogado;

– pentru LBC ș.a., precum și pentru JTN, de E. Centeno Ruiz, procurador, și M. Barnola Sarri, abogada;

– pentru OJV ș.a., de R. Blanco, procurador, și M. Marsal Ferret, abogado;

– pentru MAB, de J. Cabré Trias, abogado;

– pentru JMSI, de I. Elbal Sánchez, abogada;

– pentru LPG, CPC și ACO, de G. Boyé Tuset, abogado;

– pentru AMC, de J. Tornos Mas, abogado;

– pentru ACJ, de M. Campa Escudero și C. Monguilod Agustí, abogados;

– pentru guvernul spaniol, de A. Gavela Llopis, în calitate de agent;

– pentru Comisia Europeană, de C. Valero, C. Urraca Caviedes și M. Wasmeier, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 noiembrie 2025,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea, în primul rând, a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166), în al doilea rând, a articolelor 267 și 325 TFUE, precum și a articolului 2, a articolului 4 alineatul (3) și a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, în al treilea rând, a articolului 23 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în al patrulea rând, a articolelor 20, 21 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), în al cincilea rând, a principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime, precum și, în al șaselea rând, a articolului 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate în temeiul răspunderii persoanelor însărcinate cu gestionarea fondurilor publice (denumită în continuare „procedura de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate”) inițiate de Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) și de Ministerio Fiscal (Ministerul Public, Spania) împotriva lui RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC ș.a., JTN, JNB, TPR, OJV ș.a., MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ și FGS, 35 de foști membri ai organelor de guvernanță ale Generalitat de Cataluña (Generalitatea Cataloniei, Spania) (denumită în continuare „Generalitat”), în legătură cu gestionarea de către aceștia din urmă a unor fonduri publice în cursul anilor 2011-2017 în contextul mișcării în favoarea independenței Cataloniei.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Tratatul UE

3 Articolul 2 TUE prevede:

„Uniunea [Europeană] se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.”

4 Articolul 4 alineatul (3) TUE prevede:

„În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.”

5 Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE are următorul cuprins:

„Statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.”

Tratatul FUE

6 Potrivit articolului 267 TFUE:

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la:

(a) interpretarea tratatelor;

(b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii;

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune.

[…]”

7 Articolul 325 TFUE prevede:

„(1) Uniunea și statele membre combat frauda și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri luate în conformitate cu prezentul articol, măsuri care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.

[…]”

Carta

8 Titlul VI din cartă, denumit „Justiția”, cuprinde printre altele articolul 47 din aceasta, intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”, care are următorul cuprins:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. […]

[…]”

Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene

9 Potrivit articolului 23 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene:

„În cazurile prevăzute la articolul 267 [TFUE], decizia instanței naționale care suspendă procedura și sesizează Curtea de Justiție este notificată acesteia de către instanța națională respectivă. Această decizie este apoi notificată de către grefierul Curții părților în cauză, statelor membre, Parlamentului European, Consiliului [Uniunii Europene], Comisiei [Europene] și Băncii Centrale Europene, precum și instituției, organului, oficiului sau agenției Uniunii care a adoptat actul a cărui validitate sau interpretare este contestată.”

Regulamentul nr. 2988/95

10 Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 prevede:

Constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate.”

Dreptul spaniol

Constituția

11 Articolul 136 din Constitución española (Constituția spaniolă, denumită în continuare „Constituția”) prevede:

„1. Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)] este organul suprem însărcinat cu auditarea conturilor și a gestiunii economice a statului, precum și a sectorului public.

Acesta depinde în mod direct de Cortes Generales [Parlamentul spaniol] și își exercită funcțiile prin delegare din partea acestora în ceea ce privește examinarea și verificarea contului general al statului.

2. Conturile statului și ale sectorului public al statului sunt prezentate Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)] și sunt auditate de acesta.

[…]

3. Membrii Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)] beneficiază de aceeași independență și de aceeași inamovibilitate și sunt supuși acelorași incompatibilități ca judecătorii.

4. O lege organică reglementează compunerea, organizarea și funcțiile Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)].”

LOTCU

12 Articolul 5 din Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (Legea organică 2/1982 a Curții de Conturi) din 12 mai 1982 (BOE nr. 121 din 21 mai 1982, p. 13290, denumită în continuare „LOTCU”) prevede că „[Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi)] își exercită funcțiile în deplină independență și cu respectarea ordinii juridice”.

13 Articolul 15 din LOTCU prevede:

„1. Procedura jurisdicțională în materie de fonduri publice, care este de competența Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)], se exercită în privința conturilor pe care trebuie să le prezinte persoanele care percep, controlează, administrează, păstrează sau utilizează bunurile, fondurile sau efectele publice.

2. Jurisdicția în materie de fonduri publice are ca obiect fondurile sau efectele publice, precum și obligațiile accesorii date ca garanție pentru gestionarea acestora.”

14 Articolul 30 alineatul 2 din LOTCU, în versiunea aplicabilă, are următorul cuprins:

„Consilierii de conturi ai Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)] sunt independenți și inamovibili.”

15 Potrivit articolului 33 alineatul 1 din LOTCU:

„Membrii Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)] sunt supuși acelorași cauze de incapacitate, de incompatibilități și de interdicții stabilite pentru judecători în Ley orgánica del Poder Judicial [(Legea organică privind puterea judecătorească)]."

16 Potrivit articolului 36 din LOTCU:

„Președintele și consilierii de conturi ai Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)] pot fi revocați din funcție numai în cazul încheierii mandatului lor, al demisiei acceptate de Parlamentul spaniol, al incapacității, al incompatibilității sau al încălcării grave a obligațiilor funcției lor."

LFTCU

17 Articolul 24 din Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Legea 7/1988 privind funcționarea Curții de Conturi) din 5 aprilie 1988 (BOE nr. 84 din 7 aprilie 1988, p. 10459, denumită în continuare „LFTCU") prevede:

„Membrii Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)] își exercită atribuțiile în conformitate cu principiile imparțialității și demnității inerente funcției lor, veghează la soluționarea cu diligență și eficient a cauzelor care le sunt încredințate, asistă la toate ședințele plenare și reuniunile comitetelor la care sunt convocați și nu pot face obiectul urmăririi penale pentru opiniile exprimate în exercitarea atribuțiilor lor.

Președintele și membrii sunt obligați să se recuze în cazurile referitoare la entități în cadrul cărora au exercitat funcții de conducere, de consiliere sau de administrare sau în care ei înșiși sau rudele sau afinii lor până la gradul al doilea au avut vreun interes."

18 Potrivit articolului 60 din LFTCU:

„1. Instanța competentă în materie de conturi se pronunță în limitele pretențiilor și ale argumentelor prezentate de părți.

2. Totuși, în cazul în care, la momentul pronunțării deciziei, organul acestei instanțe consideră că este posibil ca chestiunea care i-a fost prezentată să nu fi fost apreciată în mod corespunzător de părți din cauza faptului că alte motive sunt susceptibile să constituie temeiul sau să împiedice acțiunea în răspundere în materie de fonduri publice, el informează părțile interesate prin ordonanță în care, avertizând că nu se antepronunță în privința deciziei finale, își expune opinia și acordă părților menționate un termen comun care nu depășește zece zile pentru a-și formula argumentele, suspendând, dacă este cazul, termenul de pronunțare."

LOA

19 Preambulul Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (Legea organică 1/2024 privind amnistia pentru normalizarea instituțională, politică și socială în Catalonia) din 10 iunie 2024 (BOE nr. 141 din 11 iunie 2024, p. 67764, denumită în continuare „LOA") prevede:

„I

[…]

Din perspectiva dreptului Uniunii Europene, instituția amnistiei este pe deplin recunoscută. […]

În consecință, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în [Hotărârea din 29 aprilie 2021, X (Mandat european de arestare – *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)], nu numai că recunoaște posibilitatea existenței amnistiilor, ci prevede, în plus, că acestea au ca scop înlăturarea caracterului infracțional al faptelor pe care le vizează, astfel încât infracțiunea să nu mai poată conduce la efectuarea urmăririi penale, iar în cazul în care a intervenit deja o condamnare, executarea acesteia să înceteze, ceea ce presupune, așadar, în principiu, ca sancțiunea aplicată să nu mai poată fi executată. Mai recent, în [Hotărârea din 16 decembrie 2021, AB ș.a. (Revocarea unei amnistii) (C-203/20, EU:C:2021:1016)], aceeași Curte a stabilit posibilitatea de a clasa procedurile penale și de a pune capăt pedepselor pe baza unor hotărâri judecătorești pronunțate în temeiul unei amnistii care rezultă dintr-o procedură de natură legislativă.

În aceeași ordine de idei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut validitatea și oportunitatea politică a amnistiei, stabilind ca limită încălcările grave ale drepturilor omului, pentru motivul că este vorba despre fapte care nu pot fi excluse de la obligația statelor de a le urmări penal și de a le sancționa (printre altele, [Curtea EDO, 27 mai 2014, Marguš împotriva Croației, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510]).

La rândul lor, atât Consiliul Europei, cât și Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (denumită «Comisia de la Veneția») au clarificat de asemenea validitatea unor măsuri precum amnistia și compatibilitatea acestora cu hotărârile judecătorești, atât în Recomandarea CM/Rec (2010) 12, cât și în Avizul nr. 710/2012 [CDL-AD(2013)009], emis în cadrul sesiunii plenare din 8 și 9 martie 2013.

[…]

V

[…]

Pe de altă parte, caracterul de lege specială care, din rațiuni de interes general, exceptează de la aplicarea normelor în vigoare faptele care au avut loc într-un anumit context trebuie să implice că instanțele care sunt sesizate cu acțiunea la momentul adoptării prezentei legi ridică fără întârziere măsurile de limitare a drepturilor pe care le-au adoptat, inclusiv în cazurile în care are loc o eventuală suspendare a procedurii judecătorești. Aceasta deoarece orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților trebuie să respecte întotdeauna cerințele prevăzute de [CEDO], de [cartă] și de [Constituție], garantând o bază legală solidă în ceea ce privește restrângerea drepturilor și libertăților.

Această reglementare este conformă cu regimul excepției de neconstituționalitate prevăzut de articolul 163 din Constituție și cu cel al trimiterii preliminare prevăzut de articolul 267 [TFUE]. În plus, trebuie amintit faptul că o eventuală activare a mecanismelor reglementate de prezentele dispoziții nu afectează validitatea sau eficacitatea legilor.

[…]

În concluzie, prezenta lege urmărește să ofere securitate juridică, respectarea principiului legalității și un cadru legal pentru protecția imparțială a drepturilor fundamentale, ținând seama de recomandările Comisiei de la Veneția, care, în avizul său din 2013, sublinia importanța menținerii unei distincții clare între puterea legislativă și cea judecătorească în punerea în aplicare a amnistiei, cu garantarea respectării autonomiei judiciare și a principiilor democratice.

VI

[…]

Această abordare, care, în orice caz, este abstractă, întrucât nu implică nicidecum o apreciere cu privire la existența unor fapte susceptibile de a fi încadrate în fiecare dintre excluderile prevăzute, este indispensabilă, conform avizului [Comisiei de la Veneția] din 11 martie 2013, adoptat în cadrul celei de a 94-a sesiuni plenare. Așadar, este de competența puterii legislative să stabilească criteriile pentru a beneficia de amnistie și este de competența puterii judecătorești să identifice în mod concret persoanele care intră în domeniul de aplicare prevăzut de legiuitor.

[…]

În conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția, a fost prevăzută o definiție exactă și detaliată a actelor susceptibile de a fi amnistiate, în scopul de a garanta securitatea juridică și egalitatea în fața legii. Această precizare este esențială în special atunci când este vorba despre deturnare de fonduri publice și permite să se distingă în mod clar actele care pot fi amnistiate de actele de corupție, cărora nu li se aplică o astfel de măsură.

[…]”

20 Articolul 1 din LOA, intitulat „Domeniul de aplicare material”, prevede:

„1. Sunt amnistiate următoarele acte care angajează răspunderea penală, administrativă sau în materie de fonduri publice, săvârșite în cadrul consultărilor desfășurate în Catalonia la 9 noiembrie 2014 și la 1 octombrie 2017, al pregătirii acestora sau ca urmare a acestora, cu condiția să fi fost săvârșite între 1 noiembrie 2011 și 13 noiembrie 2023, precum și următoarele acțiuni realizate în această perioadă în contextul așa-numitului proces independentist catalan, chiar dacă nu au legătură cu aceste consultări sau dacă au fost realizate ulterior desfășurării acestora:

a) Actele săvârșite cu intenția de a solicita, de a promova sau de a obține secesiunea sau independența Cataloniei, precum și cele care au contribuit la atingerea acestor obiective.

   […]

   Intră sub incidența acestei dispoziții și faptele săvârșite, cu titlu personal sau instituțional, în scopul promovării proiectului independentist, al obținerii de informații și de cunoștințe cu privire la experiențe similare sau al obținerii sprijinului din partea altor entități publice sau private pentru realizarea independenței Cataloniei.

Sunt incluse de asemenea actele asociate în mod direct sau indirect cu așa-numitul proces independentist desfășurat în Catalonia sau cu liderii acestuia în cadrul acestui proces, săvârșite de către cei care, în mod vădit sau dovedit, au oferit asistență, colaborare, consultanță de orice tip, reprezentare, protecție sau securitate persoanelor responsabile de comportamentele la care face referire primul paragraf al acestei litere sau care au cules informații în acest scop.

b) Actele săvârșite în scopul de a convoca, de a promova sau de a obține desfășurarea consultărilor care au avut loc în Catalonia la 9 noiembrie 2014 și la 1 octombrie 2017 de către persoane care nu aveau atribuții în acest scop sau a căror convocare sau desfășurare a fost declarată ilegală, precum și cele care au contribuit la realizarea acestora.

[…]

c) Actele de nesupunere, oricare ar fi natura acestora, de dezordine publică, de atentat contra autorității, agenților și funcționarilor publici sau de răzvrătire, săvârșite în scopul de a permite desfășurarea consultărilor populare la care face referire litera b) a prezentului articol sau consecințele acestora, precum și orice alt act considerat infracțiune, realizat în același scop.

Este inclusă, în orice caz, […] orice alt act constând în aprobarea sau punerea în aplicare a unor legi, dispoziții sau decizii de către autorități sau funcționari publici, săvârșită în scopul de a permite, favoriza sau sprijini desfășurarea consultărilor populare la care face referire litera b) a acestui articol.

[…]

2. Actele care angajează răspunderea penală, administrativă sau în materie de fonduri publice amnistiate în temeiul alineatului 1 al acestui articol sunt amnistiate indiferent de stadiul de execuție, inclusiv actele pregătitoare, și de calitatea de autor sau de participant a persoanei vizate.

[…]”

21 Articolul 2 din LOA, intitulat „Excluderi”, prevede la litera e):

„Sunt excluse, în orice caz, din domeniul de aplicare al amnistiei, prevăzut la articolul 1:

[…]

e) Actele care constituie infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene.”

22 Potrivit articolului 3 din LOA:

„Amnistia declarată în temeiul prezentei legi determină stingerea răspunderii penale, administrative sau în materie de fonduri publice, în condițiile stabilite în prezentul titlu.”

23 Articolul 8 din LOA, intitulat „Efectele asupra răspunderii civile și a răspunderii în materie de fonduri publice”, prevede la alineatul 3:

„Se procedează la ridicarea măsurilor asigurătorii care au fost luate în cadrul investigației preliminare sau în primă instanță […].”

24 Potrivit articolului 10 din LOA, intitulat „Soluționare preferențială și urgentă”:

„Aplicarea amnistiei în fiecare caz în parte este de competența instanțelor judecătorești, administrative sau în materie de fonduri publice prevăzute în prezenta lege, care adoptă, cu caracter preferențial și urgent, deciziile necesare pentru punerea în aplicare a acestei legi, indiferent de faza procedurală în care se află respectiva procedură administrativă sau procesul judecătoresc ori în materie de fonduri publice.

Deciziile se adoptă în termen de două luni, fără a aduce atingere căilor de atac ulterioare, care nu au efect suspensiv.”

25 Articolul 13 din LOA, intitulat „Procedura în domeniul fondurilor publice”, prevede la alineatul 3:

„În cazul în care procedura privind angajarea răspunderii în materie de fonduri publice în fața Tribunal de Cuentas [(Curtea de Conturi)] se află în primă instanță sau în apel, organele competente din cadrul acestei instanțe, după ascultarea prealabilă a Ministerului Public și a entităților publice vătămate prin pierderea de fonduri publice ca urmare a faptelor amnistiate, pronunță hotărârea de constatare a inexistenței răspunderii în materie de fonduri publice a persoanelor fizice sau juridice pârâte în cazul în care entitățile menționate nu s-au opus.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

26 La 17 februarie 2022 și la 13 aprilie 2022, SCC și, respectiv, Ministerul Public au introdus la Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi), care este instanța de trimitere, cereri având ca obiect constatarea, în cadrul unei proceduri de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate, a existenței unui prejudiciu adus patrimoniului public al Generalitat și declararea faptului că acesta ține de răspunderea directă în materie de fonduri publice a pârâților din litigiul principal. SCC și Ministerul Public solicită în această privință obligarea pârâților din litigiul principal la rambursarea către Trezoreria Publică a Generalitat a sumelor specifice menționate în cererile lor introductive, stabilite în funcție de participarea lor la producerea prejudiciului cauzat acesteia.

27 SCC și Ministerul Public au evaluat acest prejudiciu la 5 309 807,02 și, respectiv, la 3 429 342,43 de euro.

28 Din decizia de trimitere reiese că, potrivit SCC și Ministerului Public, acest prejudiciu ar fi rezultat din anumite cheltuieli care pot fi grupate în două categorii, și anume, pe de o parte, cheltuielile efectuate în vederea organizării, la 1 octombrie 2017, a unui referendum ilegal privind independența Cataloniei și, pe de altă parte, cheltuielile efectuate în vederea dezvoltării „acțiunii externe” a Generalitat în cursul anilor 2011-2017, cu alte cuvinte, în vederea promovării independenței Cataloniei la nivel internațional în această perioadă.

29 Mai precis, cheltuielile efectuate în vederea organizării referendumului acoperă în esență următoarele elemente, și anume, în primul rând, cheltuielile pentru achiziționarea de software și de aplicații informatice care permit canalizarea participării voluntarilor la organizarea referendumului, în al doilea rând, cheltuielile de publicitate, în al treilea rând, cheltuielile de creare a unui registru al alegătorilor stabiliți în străinătate, în al patrulea rând, cheltuielile de afișare, în al cincilea rând, cheltuielile de achiziționare a materialului necesar pentru organizarea referendumului (buletine de vot, recensământ, convocarea membrilor secțiilor de votare), în al șaselea rând, cheltuielile rezultate din utilizarea spațiilor publice pentru referendum, în al șaptelea

rând, cheltuielile legate de campaniile privind imaginea Generalitat în străinătate, în al optulea rând, cheltuielile legate de invitarea unor membri ai Parlamentului European să viziteze Catalonia în zilele dinaintea referendumului și, în al nouălea rând, cheltuielile legate de angajarea de experți și observatori internaționali.

30 În ceea ce privește cheltuielile efectuate în vederea dezvoltării „acțiunii externe” a Generalitat în cursul anilor 2011-2017, acestea acoperă în esență următoarele elemente, și anume, în primul rând, cheltuielile efectuate de Secretaría d'Acció Exterior i Unió Europea (Secretariatul pentru Acțiune Externă și Uniunea Europeană al Generalitat, Spania) în vederea comandării unor rapoarte privind tratatele internaționale la care Regatul Spaniei este parte, în al doilea rând, cheltuielile efectuate de diferitele delegații ale Generalitat în străinătate și, în al treilea rând, cheltuielile efectuate de Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (Consiliul de diplomație publică din Catalonia, Spania) în vederea promovării procesului independentist.

31 În cursul fazei de cercetare a procedurii de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate au fost luate măsuri provizorii constând în plata unei cauțiuni de 4 146 274,97 euro, cu titlu de răspundere pentru faptele referitoare la cheltuielile efectuate în vederea organizării referendumului ilegal, precum și în constituirea unei garanții bancare de 5 422 411,10 euro, cu titlu de răspundere pentru faptele referitoare la cheltuielile efectuate în vederea dezvoltării „acțiunii externe” a Generalitat.

32 Prin ordonanța de procedură din 29 mai 2024, instanța de trimitere a declarat dezbaterile închise și a soluționat cauza.

33 La 11 iunie 2024 a intrat în vigoare LOA, al cărei articol 3 prevede că amnistia declarată în temeiul acesteia determină stingerea răspunderii penale, administrative sau în materie de fonduri publice în condițiile prevăzute de aceasta.

34 Instanța de trimitere arată că îi revine sarcina de a examina dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de LOA în ceea ce privește faptele în discuție în litigiul principal. Această instanță are însă îndoieli cu privire la compatibilitatea legii menționate cu dreptul Uniunii.

35 În primul rând, ea observă că excluderea din domeniul de aplicare al LOA, în temeiul articolului 2 litera e) din aceasta, a „faptelor care constituie infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii” înseamnă că faptele care nu constituie infracțiuni, dar care ar afecta interesele financiare ale Uniunii, precum faptele care atrag răspunderea în materie de fonduri publice reglementate la articolul 1 alineatul 1 literele a)-c) din LOA coroborat, printre altele, cu alineatul 2 al acestui articol 1, pot intra sub incidența amnistiei. Or, o astfel de amnistie ar putea fi incompatibilă cu interpretarea largă, reținută de Curte, a noțiunii de „protecție a intereselor financiare ale Uniunii”.

36 Instanța de trimitere adaugă că dispozițiile articolului 1 alineatul 1 literele a)-c) din LOA coroborate, printre altele, cu alineatul 2 al acestui articol 1 și cu articolul 2 litera e) din legea menționată sunt de asemenea susceptibile să încalce principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE, întrucât ar putea conduce la stingerea răspunderii și, așadar, la o imunitate în materie de fonduri publice care decurge din gestionarea ilegală a patrimoniului public al Generalitat. Întrucât unul dintre principalele obiective ale dreptului Uniunii este de a preveni impunitatea în materie de fraudă și de corupție, această instanță întâmpină dificultăți în a concilia efectivitatea obiectivului menționat cu dispozițiile în cauză ale LOA.

37 În al doilea rând, articolul 10 din LOA ar impune o procedură prioritară și sumară însoțită de un termen de decădere de două luni pentru pronunțarea hotărârii, decizia putând face obiectul numai al unei căi de atac nesuspensive. Or, potrivit instanței menționate, o asemenea dispoziție ar putea încălca articolul 47 din cartă, în măsura în care acest termen nu ar permite în mod necesar adoptarea unor măsuri de cercetare judecătorească pentru a stabili îndeplinirea condițiilor prevăzute de LOA.

38 În al treilea rând, articolul 13 alineatul 3 *in fine* din LOA ar face ca o decizie definitivă privind stingerea răspunderii în materie de fonduri publice să depindă de simpla condiție a lipsei opoziției din partea entităților din sectorul public prejudiciate, fără a prevedea însă un mecanism pentru cazul în care părțile care au inițiat procedura de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate și-ar exprima opoziția. Or, aceeași instanță ridică problema dacă această normă este compatibilă cu principiul luptei efective și disuasive împotriva fraudei și a oricărei alte activități ilegale care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.

39 În al patrulea rând, dispozițiile articolului 1 alineatul 1 literele a)-c) din LOA coroborate cu dispozițiile articolului 1 alineatele 2-4 și ale articolului 2 litera e) din această lege ar putea încălca principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, din cauza caracterului vag al domeniului de aplicare al legii menționate.

40 În al cincilea rând, această încălcare a principiului securității juridice ar putea conduce la o încălcare a principiilor egalității și nediscriminării prevăzute la articolele 20 și 21 din cartă, precum și la articolul 2 TUE.

41 În al șaselea rând, instanța de trimitere are îndoieli că articolul 8 alineatul 3 din LOA, care prevede ridicarea obligatorie a măsurilor asigurătorii prevăzute de dreptul național pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii, este compatibil cu dreptul la un proces echitabil și cu principiul protecției jurisdicționale efective.

42 În al șaptelea rând, articolul 13 alineatul 3 din această lege, care prevede exonerarea de răspundere în materie de fonduri publice în cadrul procedurii în primă instanță, fără ascultarea tuturor părților din procedură, ar putea determina o limitare a dreptului la un proces echitabil al tuturor părților, precum și a exercitării funcției jurisdicționale de către instanța de trimitere.

43 În al optulea rând, instanța de trimitere se întreabă dacă dispozițiile articolului 8 alineatul 3, ale articolului 10 și ale articolului 13 alineatul 3 din LOA coroborate cu preambulul acestei legi aduc atingere eficacității trimiterii preliminare prevăzute la articolul 267 TFUE și la articolul 23 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

44 În aceste condiții, Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Regulamentul [nr. 2988/95], articolul 325 TFUE (principiul luptei efective și disuasive împotriva fraudei și a oricărei alte activități ilegale care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene) și articolul 4 alineatul (3) TUE (principiul cooperării loiale) trebuie interpretate în sensul că nu sunt compatibile cu stingerea răspunderii în materie de fonduri publice, prevăzută de următoarele dispoziții ale LOA: articolul 1 alineatul 1 literele a), b) și c), articolul 1 alineatele 2, 3 și 4 și articolul 2 litera e), având în vedere faptul că pretinsele răspunderi în materie de fonduri publice, care fac obiectul prezentei [proceduri de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate], presupun o «atingere adusă

intereselor financiare ale UE» atât în (i) ipoteza în care Curtea ar da o «interpretare restrictivă» noțiunii de «protecție a intereselor financiare ale Uniunii» (care ar include doar acele activități de administrare nelegală a fondurilor publice ale Uniunii), cât și în (ii) ipoteza în care ar da o «interpretare largă» noțiunii menționate (care ar include și activitățile de administrare nelegală a fondurilor publice ale unui stat membru, dar care cauzează un prejudiciu actual sau eventual bugetului Uniunii)?

2) În ipoteza în care Curtea ar da o «interpretare restrictivă» noțiunii de «protecție a intereselor financiare ale Uniunii», articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și articolul 47 din [cartă] trebuie interpretate în sensul că nu sunt compatibile cu articolul 10 din LOA, în măsura în care termenul de decădere de două luni pentru pronunțarea hotărârii, instituit de această dispoziție, este contrar dreptului oricărei persoane la un proces cu garanții adecvate și într-un «termen rezonabil» și presupune o «presiune externă» asupra instanței în cazul în care, înainte de a se pronunța cu privire la aplicarea LOA în prezenta [procedură de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate], aceasta ar trebui să administreze o probă finală cu privire la justificarea originii (bugetul național sau bugetul Uniunii) sau a destinației (promovarea independenței Cataloniei în afara Spaniei pe parcursul exercițiilor financiare 2011-2017) fondurilor publice utilizate în scopul efectuării cheltuielilor la care fac referire reclamanții în cererile introductive?

3) Articolul 325 TFUE și Regulamentul nr. 2988/95 coroborate cu articolul 47 din cartă și cu articolul 6 din [CEDO] trebuie interpretate în sensul că nu sunt compatibile cu dispozițiile articolului 13 alineatul 3 *in fine* din [LOA], având în vedere că această dispoziție nu conține niciun tip de prevedere (procedură, incident etc.) cu privire la situația în care părțile care au exercitat acțiunea în răspundere în materie de fonduri publice (în prezenta [procedură de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate], SCC și Ministerul Public) ar putea să se opună exonerării în primă instanță de răspunderea în materie de fonduri publice, ci impune doar ca entitățile din sectorul public prejudiciate (în prezenta acțiune în răspundere în materie de fonduri publice, [Generalitat], care nici măcar nu s-a prezentat pentru a exercita acțiunea în răspundere în materie de fonduri publice, astfel încât a fost înlăturată de la procedură) să nu se fi opus?

4) Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime coroborate cu articolul 325 TFUE și cu Regulamentul [nr. 2988/95] trebuie interpretate în sensul că nu sunt compatibile cu articolul 1 alineatul 1 literele a)[-]c) din LOA coroborat cu alineatele 2[-]4 ale acestui articol 1, având în vedere lipsa de claritate și de precizie în definirea domeniului de aplicare material, personal și temporal al LOA, care ar putea conduce la situația ca, în prezenta [procedură de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate], instanța de trimitere să constate stingerea răspunderii în materie de fonduri publice ce rezultă din acțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii și care în realitate nu sunt cele prevăzute în domeniul de aplicare al legii [menționate]?

5) Articolele 20 și 21 din cartă trebuie interpretate în sensul că nu sunt compatibile cu articolul 1 alineatul 1 literele a)[-]c) din [LOA] coroborat cu alineatele 2[-]4 ale aceluiași articol 1 și cu preambulul LOA întrucât, ca urmare a acestei lipse de claritate și de precizie în definirea domeniului de aplicare al legii [menționate], ar putea conduce la o stingere nejustificată a răspunderii în materie de fonduri publice care, la rândul său, ar genera de asemenea situații discriminatorii sau de inegalitate în raport cu persoane care au fost condamnate ca fiind responsabile în materie de fonduri publice în alte proceduri de recuperare a sumelor

reprezentând cheltuieli nejustificate referitoare la fapte care au avut loc pe același teritoriu (Comunitatea Autonomă Catalonia) și în perioada inclusă în domeniul de aplicare temporal al LOA?

6) Articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și articolul 47 din cartă trebuie interpretate în sensul că nu sunt compatibile cu dispozițiile articolului 8 alineatul 3 din [LOA], care prevede ridicarea unidirecțională și imperativă a măsurilor asigurătorii fără a lăsa instanței nicio marjă de apreciere, spre deosebire de ceea ce se întâmplă în celelalte proceduri de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate, care, prin intermediul unei trimiteri efectuate de [LFTCU], sunt supuse reglementării generale privind măsurile asigurătorii prevăzută de Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil [(Legea 1/2000 privind Codul de procedură civilă) din 7 ianuarie 2000 (BOE nr. 7 din 8 ianuarie 2000, p. 575)]?

7) Articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, articolul 47 din cartă și articolul 6 din [CEDO] trebuie interpretate în sensul că nu sunt compatibile cu dispozițiile articolului 13 alineatul 3 din [LOA] (constatarea în primă instanță a inexistenței răspunderii în materie de fonduri publice), în măsura în care această dispoziție nu prevede o procedură prealabilă de audiere a organismului care exercită acțiunea de interes general (în pofida faptului că acesta dispune, *ex lege*, de capacitate procesuală activă în acțiunea în răspundere în materie de fonduri publice) și nici nu lasă instanței posibilitatea de a judeca acele cauze în care un pârât susține că nu a participat la săvârșirea faptelor care i se impută, având în vedere că, în prezenta [procedură de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate] a participat, în calitate de coreclamant, un organism care exercită acțiunea în interes general și că unii dintre pârâți au susținut că nu au participat la săvârșirea faptelor?

8) Articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și articolul 47 din cartă coroborate în special cu articolul 267 TFUE și cu articolul 23 alineatul (1) din […] Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că efectul suspensiv al unei cereri de decizie preliminară și eficacitatea hotărârii definitive a Curții nu sunt compatibile cu articolul 8 alineatul 3, cu articolul 10 și cu articolul 13 alineatul 3 din [LOA] coroborate cu preambulul LOA (a se vedea punctul V al zecelea și al unsprezecelea paragraf din respectivul preambul), care impun eficacitatea absolută a LOA, înlăturând efectul util al deciziei preliminare solicitate și încălcând principiile supremației și efectului direct al dreptului Uniunii?”

Cu privire la competența Curții

45 În observațiile lor scrise, Ministerul Public, precum și RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM și ARMG au susținut, în esență, că amnistiile nu sunt reglementate de dreptul Uniunii, astfel încât Curtea nu ar fi competentă să se pronunțe cu privire la întrebările adresate de instanța de trimitere.

46 În această privință, trebuie să se constate că, deși adoptarea și revocarea unei amnistii intră în competența statelor membre [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2021, AB ș.a. (Revocarea unei amnistii), C-203/20, EU:C:2021:1016, punctul 40], acestea din urmă sunt totuși ținute, în exercitarea acestei competențe, să respecte obligațiile care le sunt impuse de dreptul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iulie 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606,

punctul 82 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 25 februarie 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku și Adoreikė, C-146/23 și C-374/23, EU:C:2025:109, punctul 33, precum și jurisprudența citată].

47 Astfel cum reiese din decizia de trimitere, întrebările preliminare privesc interpretarea unor dispoziții de drept al Uniunii care impun obligații statelor membre, și anume, pe de o parte, articolele 267 și 325 TFUE, precum și articolul 2, articolul 4 alineatul (3) și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și, pe de altă parte, Regulamentul nr. 2988/95, pentru a permite instanței de trimitere să aprecieze conformitatea LOA cu aceste dispoziții ale dreptului Uniunii.

48 Așadar, fără a aduce atingere examinării admisibilității cererii de decizie preliminară, Curtea este în principiu competentă să interpreteze dispozițiile menționate în cadrul unei trimiteri efectuate în temeiul articolului 267 TFUE.

49 În ceea ce privește mai precis articolul 19 TUE, pârâții din litigiul principal și guvernul spaniol susțin totuși că întrebările referitoare la acest articol 19 nu privesc o situație care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

50 În această privință, trebuie amintit că articolul 19 TUE, care concretizează valoarea statului de drept afirmată la articolul 2 TUE [Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 32, și Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor), C-204/21, EU:C:2023:442 punctul 69], prevede la alineatul (1) al doilea paragraf că statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura justițiabililor respectarea dreptului lor la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii. Astfel, statelor membre le revine obligația de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să asigure un control jurisdicțional efectiv în aceste domenii (Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 34, Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny, C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 32, precum și Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:59, punctul 34).

51 Este necesar să se adauge că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE vizează „domeniile reglementate de dreptul Uniunii”, independent de situația în care statele membre pun în aplicare acest drept (Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 29, Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny, C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 33, precum și Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:59, punctul 35).

52 Această dispoziție are, așadar, vocația de a se aplica, din punct de vedere material, în privința oricărei instanțe naționale care se poate pronunța asupra unor chestiuni referitoare la interpretarea sau la aplicarea dreptului Uniunii și care intră astfel în domeniile reglementate de acest drept, în sensul dispoziției menționate (Hotărârea din 25 februarie 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku și Adoreikė, C-146/23 și C-374/23, EU:C:2025:109, punctul 34, precum și jurisprudența citată).

53 În speță, pe de o parte, așa cum reiese din cuprinsul punctului 35 din prezenta hotărâre, instanța de trimitere apreciază că, în temeiul dispozițiilor LOA, faptele care nu sunt constituie infracțiuni, dar care ar afecta interesele financiare ale Uniunii sunt susceptibile de a fi amnistiate. Pornind de

la această premisă, ea ridică problema dacă o astfel de interpretare este compatibilă cu accepțiunea largă a noțiunii de protecție a intereselor financiare ale Uniunii reținută în jurisprudența Curții.

54 Pe de altă parte, în vederea eventualei aplicări a amnistiei în temeiul articolului 1 din LOA, instanța de trimitere este obligată să verifice, în conformitate cu articolul 2 litera e) din această lege, dacă actele în cauză trebuie calificate drept infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, în sensul articolului 325 TFUE.

55 Rezultă că Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) este efectiv susceptibil, în cadrul procedural definit de LOA, să se pronunțe cu privire la chestiuni referitoare la interpretarea sau la aplicarea articolului 325 TFUE, ceea ce implică faptul că acest cadru procedural trebuie să fie conform cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

56 Trebuie, așadar, să se constate că interpretarea dispozițiilor menționate la punctul 47 din prezenta hotărâre este de competența Curții în temeiul articolului 267 TFUE.

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

57 Pârâții din litigiul principal au contestat admisibilitatea cererii de decizie preliminară în ansamblu, pentru motivul că Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) nu ar fi o „instanță” în sensul articolului 267 TFUE, întrucât nu exercită funcții jurisdicționale și nu ar fi independentă sau imparțială.

58 În această privință, reiese dintr-o jurisprudență constantă că, pentru a aprecia dacă organismul de trimitere în discuție are caracterul unei „instanțe” în sensul articolului 267 TFUE, aspect care ține exclusiv de dreptul Uniunii, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente precum originea legală a acestui organism, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organismul respectiv a normelor de drept, precum și independența acestuia (a se vedea Hotărârea din 30 iunie 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, p. 395, Hotărârea din 21 ianuarie 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punctul 51, precum și Hotărârea din 7 mai 2024, NADA ș.a., C-115/22, EU:C:2024:384, punctul 35 i jurisprudența citată).

59 În plus, pentru ca o instanță națională să aibă competența să sesizeze Curtea, este necesar ca un litigiu să fie pendinte în fața instanței respective și ca aceasta să fie chemată să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional (Ordonanța din 5 martie 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, punctul 4, și Ordonanța din 25 aprilie 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, punctul 33 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 3 mai 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, punctul 42).

60 În speță, pârâții din litigiul principal susțin, pe de o parte, că Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) nu aparține puterii judecătorești și că membrii săi exercită în esență funcții de control în materie de fonduri publice al activității economice și financiare, iar nu funcții jurisdicționale.

61 În această privință, reiese din jurisprudența Curții că faptul că un organ de trimitere exercită astfel de funcții de control în materie de fonduri publice nu se opune calificării sale drept instanță în sensul articolului 267 TFUE atunci când acesta exercită, în contextul în care s-a formulat trimiterea preliminară, o funcție jurisdicțională (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, punctul 36).

62 Pentru a stabili dacă un organ național căruia i-au fost conferite prin lege funcții de natură diferită trebuie calificat drept „instanță” în sensul articolului 267 TFUE, este necesar să se verifice natura specifică a funcțiilor, jurisdicționale sau administrative, pe care le exercită în contextul normativ specific în care este chemat să sesizeze Curtea, pentru a verifica dacă există un litigiu pendinte pe rolul unui asemenea organ și dacă acesta din urmă este chemat să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional (Hotărârea din 16 februarie 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 28 și jurisprudența citată).

63 În speță, din decizia de trimitere și din observațiile scrise ale guvernului spaniol reiese că Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) exercită, în conformitate cu articolul 15 din LOTCU, funcții jurisdicționale în cadrul procedurii de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate.

64 Pe de altă parte, pârâții din litigiul principal pun la îndoială respectarea cerințelor de independență și de imparțialitate în ceea ce privește Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi).

65 Mai întâi, aceștia susțin că sistemul de numire a consilierilor de conturi de către Parlamentul spaniol nu prezintă o garanție suficientă de independență și de imparțialitate. În continuare, consiliera de conturi care a efectuat trimiterea preliminară ar fi apropiată de partidul politic care se opune LOA. Ea ar fi dat dovadă de o lipsă de imparțialitate în motivarea deciziei de trimitere și în organizarea desfășurării procedurii principale pentru a putea aștepta adoptarea LOA și pentru a o putea repune în discuție în cadrul prezentei proceduri preliminare, în paralel cu acțiunea constituțională introdusă la Tribunal Constitucional (Curtea Constituțională, Spania) de acest partid politic. Această consilieră nu ar dispune, pe de altă parte, de nicio garanție de inamovibilitate în departamentul în care este repartizată sau în calitate de membră a secției de contencios. În sfârșit, pârâții din litigiul principal susțin că independența Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) este compromisă ca urmare a faptului că persoanele delegate să efectueze cercetări în cadrul procedurii de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate sunt numite dintre funcționarii publici repartizați în provincia în care au avut loc faptele în cauză sau dintre funcționarii Tribunalului de Cuentas (Curtea de Conturi).

66 Reiese din jurisprudența Curții că cerința de independență a instanțelor, care este inerentă activității de judecată, ține de conținutul esențial al dreptului la protecție jurisdicțională efectivă și al dreptului fundamental la un proces echitabil, care au o importanță esențială în calitate de garanții ale protecției ansamblului drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii și ale menținerii valorilor comune ale statelor membre prevăzute la articolul 2 TUE, în special a valorii statului de drept (Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:594, punctul 49, precum și jurisprudența citată).

67 Această cerință de independență cuprinde două aspecte. Primul aspect, de ordin extern, impune ca instanța în cauză să își exercite funcțiile în mod complet autonom, fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, fiind astfel protejată împotriva intervențiilor sau a presiunilor externe susceptibile să

aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora (Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:594, punctul 50, precum și jurisprudența citată).

68 În această privință, trebuie amintit că inamovibilitatea membrilor organului vizat constituie o garanție inerentă independenței judecătorilor prin faptul că urmărește să protejeze persoana celor care exercită activitatea de judecată (Hotărârea din 7 mai 2024, NADA ș.a., C-115/22, EU:C:2024:384, punctul 42, precum și jurisprudența citată).

69 Mai precis, principiul inamovibilității, a cărui importanță cardinală trebuie subliniată, impune printre altele ca judecătorii să poată rămâne în funcție cât timp nu au împlinit vârsta obligatorie de pensionare sau până la expirarea mandatului lor, atunci când acesta are o durată determinată. Fără a avea un caracter total absolut, principiul menționat nu poate face obiectul unor excepții decât cu condiția ca motive legitime și imperative să justifice acest lucru, cu respectarea principiului proporționalității. Astfel, se acceptă în general că judecătorii pot fi revocați dacă sunt inapți să își continue funcțiile ca urmare a unei incapacități sau a unei încălcări grave, cu respectarea procedurilor corespunzătoare (Hotărârea din 7 mai 2024, NADA ș.a., C-115/22, EU:C:2024:384, punctul 43, precum și jurisprudența citată).

70 Garanția inamovibilității membrilor unei instanțe impune astfel ca situațiile de revocare a membrilor organismului respectiv să fie stabilite printr-o reglementare specifică, prin intermediul unor dispoziții legislative exprese care să ofere garanții care să le depășească pe cele prevăzute de normele generale de drept administrativ și de drept al muncii aplicabile în cazul revocării abuzive (Hotărârea din 7 mai 2024, NADA ș.a., C-115/22, EU:C:2024:384, punctul 44 și jurisprudența citată).

71 Al doilea aspect al cerinței de independență, de ordin intern, este legat de noțiunea de „imparțialitate” și vizează echidistanța față de părțile în litigiu și de interesele fiecăreia dintre ele din perspectiva obiectului acestuia. Aspectul menționat impune respectarea obiectivității și lipsa oricărui interes în soluționarea litigiului în afara strictei aplicări a normei de drept (Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:594, punctul 51, precum și jurisprudența citată).

72 Având în vedere argumentele formulate de pârâții din litigiul principal, trebuie amintit, mai întâi, că simplul fapt că puterea legislativă intervine în procesul de numire a unui judecător nu este de natură să creeze o dependență a acestuia din urmă față de ea și nici să dea naștere unor îndoieli cu privire la imparțialitatea acestuia dacă, odată numită, persoana interesată nu este supusă niciunei presiuni și nu primește instrucțiuni în exercitarea atribuțiilor sale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iulie 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, punctul 54 și jurisprudența citată).

73 În ceea ce privește Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi), articolul 136 alineatul 3 din Constituție prevede printre altele că membrii acestei instanțe se bucură de aceeași independență și inamovibilitate ca judecătorii. Articolele 30 și 36 din LOTCU precizează garanțiile de independență și de inamovibilitate care se aplică acestor membri. Astfel, primul dintre aceste articole prevede că consilierii de conturi ai instanței menționate sunt independenți și inamovibili, în timp ce al doilea prevede că președintele și consilierii de conturi ai aceleiași instanțe pot fi revocați din funcție numai în cazul încheierii mandatului lor, al demisiei acceptate de Parlamentul spaniol, al incapacității, al incompatibilității sau al încălcării grave a obligațiilor funcției lor.

74 Pe de altă parte, din articolul 24 din LFTCU reiese că membrii Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) își exercită atribuțiile în conformitate cu principiile imparțialității și demnității care sunt inerente funcției lor și nu pot face obiectul urmăririi penale pentru opiniile exprimate în exercitarea atribuțiilor lor.

75 Decizia de trimitere mai precizează că consiliera pentru conturi care a efectuat trimiterea își exercită funcția jurisdicțională în mod independent și inamovibil atât timp cât durează mandatul său de nouă ani, fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare față de terți și se află, prin urmare, la adăpost de orice tip de ingerință sau de presiune externă.

76 Trebuie, așadar, să se considere că, având în vedere garanțiile de independență și de imparțialitate de care beneficiază membrii Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi), amintite la punctele 73-75 din prezenta hotărâre, intervenția puterii legislative cu ocazia numirii lor, criticată de pârâții din litigiul principal, nu este de natură să creeze o dependență a acestora din urmă față de puterea respectivă și nici să ridice întrebări cu privire la imparțialitatea lor (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punctele 54-56).

77 Calitatea de instanță a Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) nu este repusă în discuție nici de îndoielile exprimate de pârâții din litigiul principal cu privire la imparțialitatea, în special, a consilierei de conturi care a efectuat prezenta trimitere preliminară.

78 Astfel, afirmațiile potrivit cărora consiliera de conturi care a efectuat prezenta trimitere ar fi dat dovadă de prejudecăți personale împotriva LOA, printre altele ca urmare a pretinsei sale apropieri de un partid politic opus acestei legi, prezintă o natură vagă și, în plus, nu sunt nicidecum susținute.

79 În sfârșit, în ceea ce privește împrejurarea că persoanele delegate să efectueze cercetări în cadrul procedurilor de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate sunt numite dintre agenții publici repartizați în provincia în care au avut loc faptele în cauză sau dintre funcționarii Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi), trebuie arătat că această împrejurare nu repune în discuție independența acesteia și autonomia membrilor săi, în măsura în care aceste persoane delegate să efectueze cercetări nu participă la activitatea jurisdicțională propriu-zisă, și anume la deliberări. Or, nu aceasta este situația în speță.

80 Astfel, după cum reiese din decizia de trimitere, faza de cercetare judecătorească ia sfârșit atunci când persoana delegată să efectueze cercetări realizează un raport provizoriu, consemnat într-un proces-verbal care nu este în niciun caz obligatoriu pentru departamentul secției de contencios a Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi), nici în ceea ce privește cuantificarea prejudiciului invocat, nici în ceea ce privește stabilirea persoanelor responsabile, astfel încât faza jurisdicțională a procedurii de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate nu poate fi deschisă decât în urma cererii introductive formulate de părțile care au calitate procesuală activă în acest scop.

81 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se considere că, în speță, Tribunal de Cuentas (Curtea de Conturi) are caracterul unei „instanțe” în sensul articolului 267 TFUE. În consecință, prezenta cerere de decizie preliminară este admisibilă.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

Cu privire la admisibilitate

82 Ministerul Public, pârâții din litigiul principal și guvernul spaniol contestă admisibilitatea primei întrebări pentru motivul că aceasta nu ar avea nicio legătură cu faptele și cu obiectul litigiului principal, finanțarea mișcării în favoarea independenței Cataloniei neavând nicio incidență asupra veniturilor bugetului Uniunii. Prin urmare, interpretarea dreptului Uniunii solicitată de instanța de trimitere nu ar fi necesară pentru soluționarea acestui litigiu.

83 În această privință, trebuie amintit că, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe. Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. Respingerea de către Curte a unei cereri adresate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 13 iulie 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, punctul 20, și Hotărârea din 2 decembrie 2025, Stichting Right to Consumer Justice și Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, punctul 39, precum și jurisprudența citată).

84 În speță, din decizia de trimitere reiese că instanța de trimitere este sesizată cu o procedură de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate în cadrul căreia se susține că efectuarea de către pârâții din litigiul principal a anumitor cheltuieli în contextul mișcării în favoarea independenței Cataloniei a adus prejudicii patrimoniului public al Generalitat.

85 În această privință, instanța de trimitere se întreabă printre altele dacă, chiar în lipsa unei incidențe financiare precise asupra bugetului Uniunii, trebuie să se constate o atingere adusă intereselor financiare ale Uniunii, în sensul articolului 325 alineatul (1) TFUE, în prezența unor activități de administrare nelegală a patrimoniului public care au pus în pericol sau ar fi putut aduce un prejudiciu bugetului Uniunii, în măsura în care, în ipoteza independenței Cataloniei, ar fi putut să afecteze veniturile bugetului Uniunii, care este în parte finanțat prin contribuțiile statelor membre.

86 Or, este suficient să se constate că aprecierea a ceea ce constituie o atingere adusă intereselor financiare ale Uniunii ține de fondul întrebării adresate, iar nu de admisibilitatea acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2024, Lietuvos notarų rūmai ș.a, C-128/21, EU:C:2024:49, punctul 43, precum și jurisprudența citată).

87 Rezultă că prima întrebare este admisibilă.

Cu privire la fond

88 Prima întrebare privește nu numai interpretarea articolului 325 alineatul (1) TFUE, ci și pe cea a articolului 4 alineatul (3) TUE și a Regulamentului nr. 2988/95. Trebuie totuși să se arate, pe de o parte, că acest articol 325 constituie expresia specifică a principiului general al cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2022, Comisia/Regatul Unit (Combaterea fraudei privind subevaluarea), C-213/19, EU:C:2022:167, punctul 261].

89 Pe de altă parte, rezultă că Regulamentul nr. 2988/95 nu este aplicabil în speță, din moment ce, în conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din acesta, măsurile și sancțiunile pe care le prevede acest regulament se aplică numai abaterilor care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui „agent economic”. Or, decizia de trimitere nu conține nicio indicație cu privire la faptul că, în calitate de membri ai organelor de guvernanță ale Generalitat, pârâții din litigiul principal ar fi acționat în calitate de agenți economici în cadrul activităților care fac obiectul procedurii de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate inițiate împotriva lor.

90 Rezultă că, în speță, este necesar să se interpreteze numai articolul 325 alineatul (1) TFUE.

91 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 325 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care amnistiază actele generatoare de răspundere în materie de fonduri publice, săvârșite în contextul unor activități politice prin care se urmărește obținerea independenței unei părți a teritoriului național al unui stat membru, referitoare la fonduri care nu provin de la bugetul Uniunii și care nu sunt destinate acestuia, pentru motivul că independența menționată ar fi putut conduce la o reducere a resurselor proprii ale Uniunii cu titlu de contribuție a statului membru respectiv întemeiată pe venitul național brut (denumit în continuare „VNB”).

92 În această privință, instanța de trimitere arată că, deși articolul 2 litera e) din LOA exclude în mod expres din domeniul de aplicare al acesteia „faptele care constituie infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene”, limitând excluderea respectivă numai la faptele de natură penală, legiuitorul național a considerat implicit că faptele care nu sunt de natură penală, dar care sunt generatoare de răspundere în materie de fonduri publice și sunt reglementate la articolul 1 alineatul 1 literele a)-c) din această lege coroborate cu alineatele 2-4 ale aceluiași articol pot face obiectul amnistiei, putând în același timp să aducă atingere intereselor financiare menționate.

93 Ar trebui, așadar, să se aprecieze în speță dacă stingerea răspunderii prevăzute de LOA poate aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.

94 Trebuie arătat că articolul 325 alineatul (1) TFUE impune statelor membre să combată frauda și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri disuasive și efective (Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion ș.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctul 181, precum și jurisprudența citată).

95 În ceea ce privește noțiunea de „interese financiare” ale Uniunii, în sensul articolului 325 alineatul (1) TFUE, aceasta cuprinde nu numai veniturile puse la dispoziția bugetului Uniunii, ci și cheltuielile acoperite din bugetul menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion ș.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctul 183, precum și jurisprudența citată).

96 În această privință, Curtea a statuat deja că inclusiv abaterile care nu au un impact financiar precis pot afecta grav interesele financiare ale Uniunii, astfel încât articolul 325 alineatul (1) TFUE poate acoperi nu numai fapte care cauzează efectiv o pierdere de resurse proprii, ci și tentativa de comitere a unor asemenea fapte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion ș.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctul 187, precum și jurisprudența citată). Această dispoziție acoperă, astfel, fapte a căror incidență asupra bugetului Uniunii nu poate fi înlăturată, din moment ce faptele respective privesc fonduri care provin de la bugetul menționat sau sunt destinate acestuia.

97 În schimb, o eventuală incidență asupra bugetului Uniunii nu poate rezulta dintr-un prejudiciu adus numai bugetului național, pentru motivul că contribuția statului membru în cauză la bugetul Uniunii ar putea fi afectată (a se vedea în acest sens Ordonanța din 9 ianuarie 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov, C-131/23, EU:C:2024:42, punctul 50).

98 În special, o afectare a intereselor financiare ale Uniunii nu poate fi constatată ca urmare a simplului fapt al diminuării VNB-ului care poate rezulta eventual din secesiunea unei părți a teritoriului național.

99 Astfel, chiar presupunând că o scădere a VNB-ului unui stat membru ca urmare a secesiunii unei părți a teritoriului său ar putea implica o diminuare a contribuției naționale la bugetul Uniunii, aceasta ar fi un corolar al faptului că teritoriul în cauză nu mai este supus tratatelor și nu mai contribuie financiar la punerea în aplicare a acestora și nici nu beneficiază de măsurile de sprijin prevăzute de ele. Prin urmare, o asemenea diminuare nu poate fi considerată, ca atare, ca aducând atingere intereselor financiare ale Uniunii în sensul articolului 325 alineatul (1) TFUE.

100 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 325 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care amnistiază actele generatoare de răspundere în materie de fonduri publice, săvârșite în contextul unor activități politice prin care se urmărește obținerea independenței unei părți a teritoriului național al unui stat membru, referitoare la fonduri care nu provin de la bugetul Uniunii și care nu sunt destinate acestuia, pentru motivul că independența menționată ar fi putut conduce la o reducere a resurselor proprii ale Uniunii cu titlu de contribuție a statului membru respectiv întemeiată pe VNB.

Cu privire la a doua și la a șaptea întrebare

Cu privire la admisibilitate

101 Astfel cum s-a amintit deja, în esență, la punctul 83 din prezenta hotărâre, din însuși modul de redactare a articolului 267 TFUE reiese că decizia preliminară solicitată trebuie să fie „necesară” pentru a permite instanței de trimitere să „pronunțe o hotărâre” în cauza cu care este sesizată

[Hotărârea din 6 martie 2025, D. K. (Înlăturarea unui judecător de la examinarea unor cauze), C-647/21 și C-648/21, EU:C:2025:143, punctul 48, și Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:594, punctul 40, precum și jurisprudența citată].

102 Prin urmare, între litigiul principal și dispozițiile de drept al Uniunii a căror interpretare este solicitată trebuie să existe o legătură astfel încât această interpretare să răspundă unei nevoi obiective pentru hotărârea pe care instanța de trimitere trebuie să o pronunțe (Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny, C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 48, precum și jurisprudența citată).

103 În speță, așa cum s-a arătat la punctul 55 din prezenta hotărâre, atunci când se pronunță cu privire la stingerea răspunderii în materie de fonduri publice în temeiul LOA, instanța de trimitere este chemată să ia poziție, în cadrul procedural definit de legea menționată, cu privire la interpretarea articolului 325 TFUE, ceea ce implică faptul că acest cadru procedural trebuie să fie conform cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

104 Potrivit acestei instanțe, o atingere adusă bugetului Uniunii ar putea fi eventual stabilită prin intermediul unor măsuri de cercetare judecătorească suplimentare pe care dispozițiile LOA vizate de a doua și de a șaptea întrebare ar împiedica-o totuși să le adopte.

105 În această privință, reiese din jurisprudența Curții că întrebările preliminare care urmăresc să permită unei instanțe de trimitere să soluționeze *in limine litis* dificultăți de ordin procedural precum cele care ar putea împiedica examinarea în continuare a cauzei principale sunt admisibile în temeiul articolului 267 TFUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2025, D. K. (Înlăturarea unui judecător de la examinarea unor cauze), C-647/21 și C-648/21, EU:C:2025:143, punctul 53, și Hotărârea din 1 august 2025, Daka ș.a., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 și C-493/23, EU:C:2025:592, punctul 61, precum și jurisprudența citată].

106 Revine exclusiv instanței de trimitere sarcina de a aprecia necesitatea măsurilor de cercetare judecătorească avute în vedere în raport cu toate împrejurările cauzei cu care este sesizată. Astfel, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, care este întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, instanța națională este singura competentă să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, precum și să interpreteze și să aplice dreptul național (Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion ș.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctul 134, precum și Hotărârea din 31 ianuarie 2023, Puig Gordi ș.a., C-158/21, EU:C:2023:57, punctul 61, precum și jurisprudența citată).

107 În acest context, instanța de trimitere arată, în ceea ce privește a doua întrebare, că termenul maxim de două luni prevăzut de LOA pentru aplicarea amnistiei în privința faptelor în cauză ar împiedica-o să îndeplinească măsurile de cercetare judecătorească necesare pentru a stabili o atingere adusă intereselor financiare ale Uniunii, în sensul articolului 325 TFUE. Problema de interpretare a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE adresată în această privință privește, așadar, în mod specific exercitarea de către instanța de trimitere a competenței sale jurisdicționale [a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 noiembrie 2024, S. (Modificarea completului de judecată), C-197/23, EU:C:2024:956, punctul 42].

108 În ceea ce privește a șaptea întrebare, instanța de trimitere precizează că articolul 13 alineatul 3 din LOA nu prevede ascultarea părților care au introdus acțiunea în interes general înainte de a pronunța o hotărâre de stingere a răspunderii în conformitate cu dispoziția menționată și îi

impune luarea acestei hotărâri fără a putea aprecia motivele și elementele de probă dezincriminatoare pentru a stabili dacă pârâții din acțiunea principală au săvârșit faptele pentru care este angajată răspunderea lor în materie de fonduri publice.

109 Din moment ce aceste întrebări referitoare la compatibilitatea cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE a limitărilor aduse de LOA caracterului *inter partes* al procedurii de recuperare a sumelor reprezentând cheltuieli nejustificate se pun la momentul la care instanța de trimitere își îndeplinește obligația de a exclude orice atingere adusă intereselor financiare ale Uniunii, în conformitate cu articolul 325 TFUE, înainte de a închide cauza principală, ele răspund unei nevoi obiective pentru hotărârea pe care instanța de trimitere este chemată să o pronunțe în această cauză.

110 În aceste condiții, întrebările menționate privind interpretarea articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE par necesare pentru a permite instanței de trimitere să se pronunțe cu privire la litigiul principal.

111 În consecință, a doua și a șaptea întrebare sunt admisibile.

Cu privire la fond

112 Prin intermediul acestor întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE se opune unor dispoziții procedurale ale unei legi de amnistie care impun instanțelor naționale să pronunțe o hotărâre de stingere a răspunderii, care implică eventuala aplicare a articolului 325 TFUE, în termen de două luni, fără aprecierea motivelor și a probelor dezincriminatoare și fără ascultarea tuturor părților din procedură.

113 În temeiul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, orice stat membru trebuie să se asigure că autoritățile care, în calitate de „instanță” în sensul dreptului Uniunii, sunt chemate să se pronunțe cu privire la chestiuni legate de aplicarea sau de interpretarea acestui drept și care fac parte astfel din sistemul său de căi de atac în domeniile reglementate de dreptul Uniunii îndeplinesc cerințele unei protecții jurisdicționale efective (Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:594, punctul 47, precum și jurisprudența citată). Întrucât acest articol 19 alineatul (1) al doilea paragraf este formulat în termeni clari și preciși, pe de o parte, și nu este însoțit de nicio condiție, pe de altă parte, el are efect direct [Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 250, Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale), C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 58, precum și Hotărârea din 1 august 2025, Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, punctul 119].

114 În speță, instanța de trimitere apreciază că articolul 10 al doilea paragraf și articolul 13 alineatul 3 din LOA sunt incompatibile cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE în măsura în care aceste dispoziții o împiedică să își exercite competențele jurisdicționale în scopul, în primul rând, de a exclude, prin intermediul unor măsuri de cercetare judecătorească suplimentare, că fondurile afectate de neregulile constatate proveneau, cel puțin indirect, de la bugetul Uniunii sau erau destinate acestuia, în al doilea rând, de a putea aprecia motivele și probele dezincriminatoare și, în al treilea rând, de a asculta toate părțile din procedură înainte de închiderea acesteia.

115 În această privință, trebuie arătat că, spre deosebire de articolul 47 din cartă, care, în domeniul său de aplicare, poate fi încălcat prin orice atingere adusă dreptului la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil, constatarea unei încălcări a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE presupune existența unor probleme de o asemenea amploare încât prezintă un caracter sistemic care poate compromite buna funcționare a sistemului judiciar național, punând în pericol capacitatea statului membru în cauză de a oferi justițiabililor căi de atac suficiente în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.

116 Aprecierea aspectului dacă probleme care prezintă un astfel de caracter sistemic pot decurge din dispozițiile procedurale ale LOA în discuție în litigiul principal trebuie să țină seama de natura unei legi naționale de amnistie și de competența statelor membre în vederea adoptării și a aplicării unei asemenea legi.

117 Astfel, având în vedere această competență, amintită la punctul 46 din prezenta hotărâre, statelor membre le este în principiu permis să stabilească condițiile, printre altele procedurale, de punere în aplicare a unei amnistii adoptate în interesul general.

118 Prin însăși natura lor, aceste condiții derogă de la normele de drept comun, din moment ce o amnistie are în general ca scop să împiedice sau să oprească proceduri, iar în cazul în care a intervenit deja o condamnare, să pună capăt executării acesteia [a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2021, X (Mandat european de arestare – *Ne bis in idem*), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, punctul 93].

119 În acest context, obligația instanțelor naționale de a pronunța o hotărâre de stingere a răspunderii fără aprecierea motivelor și a probelor dezincriminatoare ține de însăși natura unei amnistii. Atunci când se stabilește că respectivele comportamente intră în domeniul de aplicare al amnistiei, instanța sesizată trebuie să închidă cauza printr-o hotărâre de stingere a răspunderii, fără a aprecia în prealabil aceste motive și probe. Situația este aceeași în ceea ce privește obligația, neînsoțită de sancțiuni, de a închide cauza în termen de cel mult două luni.

120 Așa cum a arătat, în esență, domnul avocat general la punctul 129 din concluzii, legiuitorul național are dreptul să impună instanțelor naționale să pună capăt procedurilor pendinte în fața lor potrivit condițiilor prevăzute de o lege privind amnistia.

121 Astfel, stabilirea modalităților concrete potrivit cărora trebuie pusă în aplicare o lege de amnistie necesită alegeri politice care țin de responsabilitățile proprii statelor membre, întrucât implică o evaluare comparativă a intereselor divergente în cauză pe baza unor aprecieri multiple.

122 În speță, în hotărârea 137/2025 din 26 iunie 2025 [BOE nr. 183 din 31 iulie 2025, p. 103781 (ES:TC:2025:137)], Tribunal Constitucional (Curtea Constituțională) a constatat, în esență, că amnistia adoptată în temeiul LOA urmărește să reducă tensiunile instituționale și politice create de urmărirea independenței Cataloniei și să faciliteze un scenariu de reconciliere.

123 Ținând seama atât de natura unei legi de amnistie precum LOA, care prezintă caracteristicile expuse la punctele 118 și 119 din prezenta hotărâre, cât și de obiectul și de domeniul său de aplicare, limitate la soluționarea conflictului politic asociat procesului independentist catalan, este exclus ca modalitățile procedurale prevăzute la articolul 10 al doilea paragraf și, respectiv, la articolul 13 alineatul 3 din LOA să poată da naștere unor probleme de o asemenea amploare încât să prezinte un caracter sistemic.

124 Astfel, aceste dispoziții nu sunt, în niciun caz, susceptibile să compromită buna funcționare a sistemului judiciar național prin punerea în pericol a capacității statului membru în cauză de a le oferi justițiabililor căi de atac suficiente în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.

125 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la a doua și la a șaptea întrebare că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE nu se opune unor dispoziții procedurale ale unei legi naționale de amnistie care, numai în domeniul de aplicare delimitat în mod concret al acestei legi, impun instanțelor naționale să pronunțe o hotărâre de stingere a răspunderii, care implică eventuala aplicare a articolului 325 TFUE, în termen de cel mult două luni, fără aprecierea motivelor și a probelor dezincriminatoare și fără ascultarea tuturor părților din procedură, astfel de dispoziții neputând da naștere unor probleme de o asemenea amploare încât să prezinte un caracter sistemic de natură să compromită buna funcționare a sistemului judiciar național în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.

Cu privire la a șasea și la a opta întrebare

Cu privire la admisibilitate

126 În observațiile sale scrise, guvernul spaniol invocă inadmisibilitatea, pe de o parte, a celei de a șasea întrebări, care ar fi lipsită de legătură cu dreptul Uniunii, și, pe de altă parte, a celei de a opta întrebări, care ar fi ipotetică.

127 În această privință, instanța de trimitere se întreabă dacă dreptul Uniunii se opune obligației care îi revine, în temeiul dreptului național, de a pronunța o hotărâre de stingere a răspunderii în materie de fonduri publice și de a ridica în termen de două luni măsurile asigurătorii dispuse, chiar dacă Curtea, sesizată cu o astfel de cerere de decizie preliminară, nu a pronunțat încă o hotărâre. Întrucât această întrebare urmărește să asigure eficacitatea trimiterii preliminare pe care instanța menționată a efectuat-o în speță, examinarea sa de către Curte răspunde unei nevoi obiective pentru hotărârea pe care instanța de trimitere trebuie să o pronunțe.

128 De altfel, contrar celor susținute de guvernul spaniol, împrejurarea că instanța de trimitere a putut să introducă cererea de decizie preliminară și să suspende judecarea cauzei pe fond nu este de natură să facă a opta întrebare ipotetică. Astfel, această întrebare nu privește eventuale obstacole în calea introducerii unei trimiteri preliminare, ci, în esență, aspectul dacă dispozițiile LOA aduc atingere efectului util al procedurii trimiterii preliminare odată ce aceasta a fost inițiată.

129 În consecință, a șasea și a opta întrebare sunt admisibile.

Cu privire la fond

130 Prin intermediul celei de a șasea și al celei de a opta întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 267 TFUE și articolul 23 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții ale unei legi naționale de amnistie care impun instanțelor naționale să pronunțe o hotărâre de stingere a răspunderii în materie de fonduri publice și să ridice măsurile asigurătorii în termen de cel mult două luni, chiar dacă Curtea, sesizată cu o cerere de decizie preliminară, nu a pronunțat încă o hotărâre.

131 Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 267 TFUE instituie un dialog de la instanță la instanță între Curte și instanțele din statele membre, care are drept scop asigurarea unității de interpretare a dreptului Uniunii, permițând astfel asigurarea coerenței acestuia, a efectului său deplin și a autonomiei sale, precum și, în ultimă instanță, a caracterului propriu al dreptului instituit de tratate [a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2025, Comisia/Polonia (Control *ultra vires* al jurisprudenței Curții – Supremația dreptului Uniunii), C-448/23, EU:C:2025:975, punctul 111 și jurisprudența citată]. Astfel, o hotărâre pronunțată în cadrul acestei proceduri este obligatorie pentru instanța națională în ceea ce privește interpretarea dreptului Uniunii pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată [Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale), C-430/21, EU:C:2022:99, punctele 73 și 74, Hotărârea din 6 iunie 2024, AVVA ș.a. (Proces prin videoconferință în absența unui ordin european de anchetă), C-255/23 și C-285/23, EU:C:2024:462, punctul 36, precum și Hotărârea din 12 februarie 2026, Petlichev, C-56/25, EU:C:2026:87, punctul 47 și jurisprudența citată].

132 În plus, articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene prevede că, în cauzele care fac obiectul unei proceduri preliminare, decizia prin care instanța națională sesizează Curtea suspendă procedura la nivel național.

133 Reiese din jurisprudența Curții că articolul 267 TFUE se opune unei reglementări naționale care are drept consecință că instanța națională este ținută să se pronunțe fără a avea posibilitatea de a formula o cerere de decizie preliminară în fața Curții sau de a aștepta răspunsul acesteia (a se vedea în acest sens Ordonanța din 12 februarie 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, punctul 48).

134 Or, o obligație de a pronunța o hotărâre de stingere a răspunderii, prevăzută de o lege națională de amnistie, în termen de cel mult două luni, fără posibilitatea de a-l suspenda în cazul introducerii unei cereri de decizie preliminară ar avea de asemenea ca efect privarea instanței de trimitere de posibilitatea de a aștepta răspunsul Curții la o asemenea cerere, lipsind astfel această procedură de efectul său util.

135 În ceea ce privește ridicarea imperativă a măsurilor asigurătorii dispuse anterior, prevăzută la articolul 8 alineatul 3 din LOA, instanța de trimitere consideră că reiese dintr-o interpretare coroborată a acestei dispoziții și a preambulului legii menționate că măsurile asigurătorii trebuie să fie ridicate chiar și în ipoteza în care procedura națională ar fi suspendată ca urmare a introducerii unei cereri de decizie preliminară.

136 Desigur, guvernul spaniol a arătat în observațiile sale scrise că ridicarea imediată a măsurilor provizorii în temeiul articolului 8 alineatul 3 din LOA nu trebuie să intervină decât în cazul în care instanța apreciază că faptele în cauză intră sub incidența acestei legi, astfel încât ar fi consecința caracterului automat al amnistiei.

137 Cu toate acestea, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care o instanță națională are îndoieli cu privire la compatibilitatea unei legi naționale de amnistie cu dreptul Uniunii, constatarea aplicabilității legii respective nu înseamnă că instanța menționată poate fi obligată să acorde amnistia fără a aștepta răspunsul Curții la întrebările preliminare pe care i le-a adresat. Din moment ce, în așteptarea răspunsului Curții la cererea de decizie preliminară, procedura este suspendată în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, o obligație de a ridica măsurile provizorii în acest stadiu al procedurii ar încălca obligațiile care decurg din articolul 267 TFUE.

138 În această privință, trebuie amintit că deplina eficacitate a dreptului Uniunii impune, potrivit unei jurisprudențe constante, ca instanța sesizată cu un litigiu căruia i se aplică acest drept să poată încuviința măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești care urmează a fi pronunțată. Astfel, în cazul în care instanța națională care suspendă judecarea cauzei până ce Curtea răspunde la întrebarea sa preliminară nu ar putea încuviința măsuri provizorii până la pronunțarea deciziei sale adoptate în urma răspunsului Curții, efectul util al sistemului instituit prin articolul 267 TFUE ar fi diminuat [Hotărârea din 6 octombrie 2021, W.Ż. (Camera de control extraordinar și cauze publice a Curții Supreme – Numire), C-487/19, EU:C:2021:798, punctul 142 și jurisprudența citată].

139 Rezultă că, atunci când consideră necesar, instanța națională trebuie să poată să adopte sau, dacă este cazul, să mențină măsuri asigurătorii până la pronunțarea hotărârii pe care o va lua în urma răspunsului Curții la cererea sa de decizie preliminară.

140 În observațiile sale scrise, guvernul spaniol a susținut că articolul 8 alineatul 3, articolul 10 și articolul 13 alineatul 3 din LOA se pretează la o interpretare conformă cu articolul 267 TFUE, astfel încât, atunci când este efectuată o trimitere preliminară, procedura poate fi suspendată, iar măsurile asigurătorii menținute atât timp cât suspendarea și aceste măsuri sunt necesare pentru a garanta efectul util al răspunsului Curții.

141 În ipoteza în care o astfel de interpretare ar fi exclusă, trebuie amintit că o dispoziție de drept național care împiedică punerea în aplicare a procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE trebuie înlăturată fără ca instanța în cauză să trebuiască să solicite sau să aștepte eliminarea prealabilă a acestei dispoziții naționale pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional [Hotărârea din 2 martie 2021, A.B. ș.a. (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac) (C-824/18, EU:C:2021:153, punctul 141 și jurisprudența citată].

142 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la a șasea și la a opta întrebare că articolul 267 TFUE și articolul 23 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții ale unei legi naționale de amnistie în măsura în care acestea impun instanțelor naționale să pronunțe o hotărâre de stingere a răspunderii în materie de fonduri publice și să ridice în termen de cel mult două luni măsurile asigurătorii dispuse într-un stadiu anterior al procedurii, chiar dacă Curtea, sesizată cu o cerere de decizie preliminară, nu a pronunțat încă o hotărâre.

Cu privire la întrebările a treia-a cincea

143 Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, instanța de trimitere urmărește să obțină o interpretare a articolului 325 TFUE și a Regulamentului nr. 2988/95 coroborate, pe de o parte, cu articolul 47 din cartă și cu articolul 6 din CEDO și, pe de altă parte, cu principiile securității juridice și protecției încrederii legitime. Totuși, din răspunsul la prima, la a doua și la a șaptea întrebare reiese că instanța de trimitere nu va fi chemată să aplice nici acest articol 325, nici acest regulament situației în discuție în litigiul principal, astfel încât un răspuns la a treia și la a patra întrebare nu este necesar pentru a permite instanței de trimitere să se pronunțe, iar aceste întrebări sunt, prin urmare, inadmisibile.

144 În ceea ce privește articolele 20 și 21 din cartă, vizate de a cincea întrebare, trebuie amintit că, în cadrul unei trimiteri preliminare în temeiul articolului 267 TFUE, Curtea poate să interpreteze dreptul Uniunii numai în limitele competențelor care îi sunt atribuite (Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:594, punctul 30, precum și jurisprudența citată).

145 Domeniul de aplicare al cartei, în ceea ce privește acțiunea statelor membre, este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, conform căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, această dispoziție confirmând jurisprudența constantă potrivit căreia drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații (Hotărârea din 11 iulie 2024, Hann-Invest ș.a., C-554/21, C-622/21 și C-727/21, EU:C:2024:594, punctul 31, precum și jurisprudența citată).

146 În speță, după cum reiese din răspunsul la prima întrebare, litigiul principal nu privește punerea în aplicare a unei dispoziții a dreptului Uniunii, astfel încât Curtea nu este competentă să se pronunțe cu privire la interpretarea articolelor 20 și 21 din cartă solicitată de instanța de trimitere.

147 În aceste condiții, nu este necesar să se răspundă la întrebările a treia-a cincea.

Cu privire la cheltuielile de judecată

148 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

1) Articolul 325 alineatul (1) TFUE

trebuie interpretat în sensul că

nu se opune unei reglementări naționale care amnistiază actele generatoare de răspundere în materie de fonduri publice, săvârșite în contextul unor activități politice prin care se urmărește obținerea independenței unei părți a teritoriului național al unui stat membru, referitoare la fonduri care nu provin de la bugetul Uniunii Europene și care nu sunt destinate acestuia, pentru motivul că independența menționată ar fi putut conduce la o reducere a resurselor proprii ale Uniunii cu titlu de contribuție a statului membru respectiv întemeiată pe venitul național brut.

2) Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE

trebuie interpretat în sensul că

nu se opune unor dispoziții procedurale ale unei legi naționale de amnistie care, numai în domeniul de aplicare delimitat în mod concret al acestei legi, impun instanțelor naționale să pronunțe o hotărâre de stingere a răspunderii, care implică eventuala aplicare a articolului 325 TFUE, în termen de cel mult două luni, fără aprecierea

motivelor și a probelor dezincriminatoare și fără ascultarea tuturor părților din procedură, astfel de dispoziții neputând da naștere unor probleme de o asemenea amploare încât să prezinte un caracter sistemic de natură să compromită buna funcționare a sistemului judiciar național în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.

3) Articolul 267 TFUE și articolul 23 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene

trebuie interpretate în sensul că

se opun unor dispoziții ale unei legi naționale de amnistie în măsura în care acestea impun instanțelor naționale să pronunțe o hotărâre de stingere a răspunderii în materie de fonduri publice și să ridice în termen de cel mult două luni măsurile asigurătorii dispuse într-un stadiu anterior al procedurii, chiar dacă Curtea, sesizată cu o cerere de decizie preliminară, nu a pronunțat încă o hotărâre.

Semnături