

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 17 de diciembre de 2020 (*)

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión Europea — Artículos 18 TFUE y 21 TFUE — Extradición a un Estado tercero de un ciudadano de la Unión — Persona que ha adquirido la ciudadanía de la Unión tras haber trasladado su centro de intereses vitales al Estado miembro requerido — Ámbito de aplicación del Derecho de la Unión — Prohibición de extraditar que se aplica exclusivamente a los propios nacionales — Restricción a la libre circulación — Justificación basada en la prevención de la impunidad — Proporcionalidad — Información del Estado miembro cuya nacionalidad posee la persona reclamada — Obligación de los Estados miembros requerido y de origen de solicitar al Estado tercero requirente la transmisión del expediente penal — Inexistencia»

En el asunto C-398/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Kammergericht Berlin (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Berlín, Alemania), mediante resolución de 14 de mayo de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de mayo de 2019, en el procedimiento relativo a la extradición de

BY

con intervención de:

Generalstaatsanwaltschaft Berlin,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin y N. Wahl, Presidentes de Sala, los Sres. S. Rodin y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe (Ponente) y los Sres. C. Lycourgos, I. Jarukaitis y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. D. Dittert, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de junio de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de BY, por el Sr. K. Peters, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller, M. Hellmann, R. Kanitz y F. Halabi y la Sra. A. Berg, en calidad de agentes;
- en nombre de Irlanda, por las Sras. M. Browne, G. Hodge y J. Quaney y el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. M. Gray, SC;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. V. Karra, A. Magrippi y E. Tsaousi, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno letón, por las Sras. I. Kucina, V. Soņeca y L. Juškeviča, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. R. Kissné Berta, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por las Sras. J. Schmoll y M. Augustin, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno rumano, por la Sra. L. Lițu y los Sres. S.-A. Purza y C.-R. Canțăr, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. S. Grünheid y el Sr. R. Troosters, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE y 21 TFUE y de la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de una solicitud de extradición dirigida por las autoridades ucranianas a las autoridades alemanas, en relación con BY, nacional ucraniano y rumano, a efectos del ejercicio de acciones penales.

Marco jurídico

Convenio Europeo de Extradición

3 El artículo 1 del Convenio Europeo de Extradición, firmado en París el 13 de diciembre de 1957 (en lo sucesivo, «Convenio Europeo de Extradición»), estipula:

«Las Partes contratantes se obligan a entregarse recíprocamente, según las reglas y en las condiciones prevenidas en los artículos siguientes, a las personas a quienes las autoridades judiciales de la Parte requirente persiguieren por algún delito o buscaren para la ejecución de una pena o medida de seguridad.»

4 El artículo 6 del Convenio Europeo de Extradición, titulado «Extradición de nacionales», dispone:

- «1. a) Toda Parte contratante tendrá la facultad de denegar la extradición de sus nacionales.
- b) Cada Parte contratante podrá, mediante declaración hecha en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión, definir, por lo que respecta a la misma, el término “nacionales” en el sentido del presente Convenio.
- c) La cualidad de nacional se apreciará en el momento de la decisión sobre la extradición. [...]

2. Si la Parte requerida no accediese a la extradición de un nacional, deberá, a instancia de la Parte requirente, someter el asunto a las autoridades competentes a fin de que pueda procederse judicialmente, en su caso, contra aquel. A tal efecto, los documentos, informaciones y objetos relativos al delito se remitirán gratuitamente por la vía prevenida en el párrafo 1 del artículo 12. Se informará a la Parte requirente del resultado que hubiere obtenido su solicitud.»

5 A tenor del artículo 12, apartado 2, del Convenio Europeo de Extradición:

«En apoyo de la solicitud se presentarán:

- a) El original o copia auténtica, bien de una decisión ejecutoria de condena, bien de un mandamiento de detención o de cualquier otro documento que tenga la misma fuerza, expedidos en la forma prescrita por la Ley de la Parte requirente.
- b) Una exposición de los hechos por los cuales se solicitare la extradición, indicando con la mayor exactitud posible el tiempo y lugar de su perpetración, su calificación legal y las referencias a las disposiciones legales que les fueran aplicables; y
- c) Una copia de las disposiciones legales aplicables o, si tal cosa no fuere posible, una declaración sobre el derecho aplicable, así como la filiación lo más precisa posible de la persona reclamada, y cualesquiera otros datos que permitan determinar su identidad y nacionalidad.»

6 La República Federal de Alemania ha formulado una declaración, al amparo del artículo 6 del Convenio Europeo de Extradición, en los siguientes términos:

«La extradición de nacionales alemanes está prohibida por el artículo 16, apartado 2, primera frase, [de la Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania), de 23 de mayo de 1949 (BGBl 1949 I, p. 1)] y, en consecuencia, deberá denegarse en todos los casos.

El término “nacionales”, en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio Europeo de Extradición, incluye a todos los alemanes, en el sentido del artículo 116, apartado 1, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.»

Decisión marco 2002/584/JAI

7 La Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO 2002, L 190, p. 1), establece, en su artículo 1, apartados 1 y 2:

«1. La orden de detención europea es una resolución judicial dictada por un Estado miembro con vistas a la detención y la entrega por otro Estado miembro de una persona buscada para el ejercicio de acciones penales o para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad.

2. Los Estados miembros ejecutarán toda orden de detención europea, sobre la base del principio del reconocimiento mutuo y de acuerdo con las disposiciones de la presente Decisión marco.»

Derecho alemán

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

8 El artículo 16, apartado 2, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania dispone:

«Ningún alemán podrá ser extraditado al extranjero. Por ley se podrá adoptar una regulación divergente para extradiciones a un Estado miembro de la Unión Europea o a un tribunal internacional, siempre que se respeten los principios del Estado de Derecho.»

Código Penal

9 El artículo 7 del Strafgesetzbuch (Código Penal), en su versión aplicable al litigio principal, dispone:

«(1) El Derecho penal alemán será aplicable a actos constitutivos de infracción que se hayan cometido en el extranjero en perjuicio de un alemán cuando el acto sea punible en el Estado en el que se haya cometido o el lugar de comisión del acto no esté sujeto a la competencia de ningún órgano jurisdiccional penal.

(2) El Derecho penal alemán será aplicable a actos constitutivos de infracción que se hayan cometido en el extranjero en perjuicio de cualquier otra persona cuando el acto también sea

punible en el Estado en el que se haya cometido o el lugar de comisión del acto no esté sujeto a la competencia de ningún órgano jurisdiccional penal y el autor

1. sea alemán en el momento de la comisión del acto o haya adquirido la nacionalidad alemana con posterioridad, o
2. sea extranjero en el momento de la comisión del acto y, hallándose en territorio nacional, no sea extraditado, pese a que con arreglo a la ley de extradición esta sería procedente dado el tipo de infracción, por no haberse presentado ninguna solicitud de extradición en un plazo razonable, por haber sido esta denegada o por resultar imposible ejecutar la extradición.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 10 BY es nacional de Ucrania y Rumanía. Nació en Ucrania y vivió en dicho Estado hasta su traslado a Alemania, que tuvo lugar en el año 2012. En 2014 obtuvo también, a solicitud propia, la nacionalidad rumana por ser descendiente de nacionales rumanos que residieron en el pasado en la antigua Bucovina rumana. Nunca ha residido en Rumanía.
- 11 El 15 de marzo de 2016, sobre la base de una orden de detención dictada por un tribunal ucraniano, la Fiscalía General de Ucrania emitió una solicitud formal de extradición de BY para el ejercicio de acciones penales por actos constitutivos de malversación de fondos de una empresa pública ucraniana. Esta solicitud fue transmitida a la República Federal de Alemania a través del Ministerio de Justicia ucraniano.
- 12 El 26 de julio de 2016, se acordó prisión provisional para BY. Mediante auto de 1 de agosto de 2016 del órgano jurisdiccional remitente, el Kammergericht Berlin (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Berlín, Alemania), se decretó su detención a efectos de extradición. El 2 de diciembre de 2016, tras haber depositado una fianza, BY disfrutó de una medida de libertad condicional, de acuerdo con un auto de dicho órgano jurisdiccional de 28 de noviembre de 2016.
- 13 Entretanto, mediante escrito de 9 de noviembre de 2016, acompañado del auto de 1 de agosto de 2016 mencionado en el apartado anterior, la Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Fiscalía General de Berlín, Alemania) informó al Ministerio de Justicia rumano de la solicitud de extradición y preguntó si las autoridades rumanas tenían la intención de ejercer ellas mismas las acciones penales contra BY, en su condición de nacional rumano que había cometido actos sancionables penalmente en el extranjero. Mediante escrito de 22 de noviembre de 2016, dicho Ministerio respondió que las autoridades rumanas solo podían decidir ejercer las acciones penales a instancia de las autoridades ucranianas. A raíz de una solicitud complementaria, de 2 de enero de 2017, mediante la cual la Fiscalía General de Berlín pretendía saber si el Derecho penal rumano permitía ejercer tales acciones por los actos en cuestión, el citado Ministerio respondió, el 15 de marzo de 2017, que la emisión de una orden de detención nacional, como requisito para la emisión de una orden de detención europea, estaba sujeta a la prueba suficiente de la culpabilidad del individuo reclamado y solicitó a la Fiscalía General de Berlín que le facilitara documentos y copias de las pruebas relativas a los hechos imputados a BY y que le habían sido comunicados por las autoridades ucranianas.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente indica que de esta respuesta deduce que el Derecho rumano permite, en principio, el ejercicio de acciones contra un nacional rumano por hechos cometidos en el extranjero.
- 15 Según el órgano jurisdiccional remitente, la extradición de BY a Ucrania es lícita, pero puede chocar con la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), dado que las autoridades judiciales rumanas no se han pronunciado formalmente sobre la posible emisión de una orden de detención europea. Dicho órgano jurisdiccional precisa que, si bien la República Federal de Alemania se niega a extraditar a sus propios nacionales, no existe ninguna prohibición de extradición respecto a los nacionales de otros Estados miembros. No obstante, se pregunta sobre las consecuencias de esa sentencia para la resolución del asunto de que conoce, debido a las circunstancias propias de este, que difieren a su juicio de las del asunto que dio lugar a la mencionada sentencia.

- 16 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que BY se estableció en Alemania en un momento en el que únicamente tenía la nacionalidad ucraniana y solo adquirió la nacionalidad rumana en una fecha posterior. Asevera que, en consecuencia, la residencia de BY en Alemania no está comprendida en el ejercicio del derecho que le confiere el artículo 21 TFUE, apartado 1. Por lo tanto, se plantea según aquel la cuestión de si los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), son aplicables a la situación de BY.
- 17 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente menciona una dificultad práctica en la aplicación de los principios derivados de esa sentencia. Observa que las autoridades judiciales rumanas solo pueden juzgar la oportunidad de actuar contra BY si disponen de las pruebas utilizadas en su contra. Pues bien, a su juicio, dichas pruebas no se incluyen entre los elementos que acompañan a una solicitud de extradición, de conformidad con el artículo 12, apartado 2, del Convenio Europeo de Extradición, de modo que el Estado miembro requerido no puede remitirlas a esas autoridades. En cualquier caso, la remisión de las citadas pruebas al Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad podría, al igual que la de la solicitud de extradición completa, depender exclusivamente de una decisión soberana del Estado tercero requirente.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, por ello, si las autoridades del Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad, informadas de la existencia de una solicitud de extradición por el Estado miembro requerido, están obligadas a solicitar al Estado tercero requirente la remisión del expediente penal, para poder apreciar la posibilidad de ejercer ellas mismas las acciones penales. Tal solicitud podría ocasionar retrasos considerables, difícilmente justificables. Sería igualmente complicado en la práctica exigir que el Estado miembro requerido solicite al Estado tercero que remita al Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad una solicitud al objeto de que este último ejerza dichas acciones.
- 19 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente precisa que el Derecho penal alemán establece, en el artículo 7, apartado 2, del Código Penal, una competencia subsidiaria para la persecución de actos cometidos en el extranjero en caso de no extradición, incluidos los de nacionales extranjeros. Se pregunta si, para respetar el principio de no discriminación ínsito en el artículo 18 TFUE, es necesario aplicar esta disposición y declarar ilícita la extradición de un ciudadano de la Unión. Sin embargo, a su juicio, tal enfoque comprometería la efectividad de las acciones penales.
- 20 En efecto, por una parte, si, sobre la base de esta competencia subsidiaria, la extradición de un ciudadano de la Unión fuera de entrada ilícita, no sería posible la emisión de una orden de detención a efectos de extradición ni tampoco la detención a tales efectos del interesado, en virtud de otra disposición del Derecho alemán. Por otra parte, una orden de detención nacional solo puede dictarse en Alemania sobre la base de indicios graves de culpabilidad cuya existencia únicamente puede confirmarse tras el análisis de las pruebas que incriminan a la persona reclamada. Para obtener estas pruebas, las autoridades alemanas deberían proponer al Estado tercero requirente ejercer ellas mismas las acciones o instar a este a que formule tal solicitud, lo que ocasionaría más retrasos.
- 21 En estas circunstancias, el Kammergericht Berlin (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Berlín) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Son extrapolables los criterios establecidos en la sentencia del Tribunal de Justicia [...] de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), sobre la aplicación de los artículos 18 TFUE y 21 TFUE al caso de una solicitud de extradición de un ciudadano de la Unión remitida por un Estado tercero, a un supuesto en que el sujeto reclamado trasladó su centro de intereses vitales al Estado miembro requerido en un momento en el que no era todavía ciudadano de la Unión?
- 2) Conforme a los criterios establecidos en la sentencia del Tribunal de Justicia [...] de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), ¿tiene el Estado miembro de origen al que se ha informado de una solicitud de extradición la obligación de solicitar al Estado tercero requirente que le facilite el expediente para poder decidir si ejerce él mismo las acciones penales?

- 3) Conforme a los criterios establecidos en la sentencia del Tribunal de Justicia [...] de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), ¿tiene el Estado miembro que ha recibido de un país tercero una solicitud de extradición de un ciudadano de la Unión la obligación de denegar la extradición y ejercer él mismo las acciones penales contra este si tal posibilidad está prevista en su Derecho nacional?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 22 Irlanda alega la incompetencia del Tribunal de Justicia para conocer de la presente petición de decisión prejudicial. Señala que la situación jurídica de un ciudadano de la Unión solo está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión si dicho ciudadano ha ejercido su derecho a circular libremente en el momento en que ya tenía el estatuto de ciudadano de la Unión. Pues bien, asegura que este no era el caso de BY en el momento en que trasladó su centro de intereses vitales de Ucrania a Alemania. Arguye que, por tanto, BY no basó su residencia en Alemania en el ejercicio de un derecho derivado del artículo 21 TFUE y no actuó en su condición de ciudadano de la Unión, de modo que no puede invocar el artículo 18 TFUE.
- 23 Es preciso observar que esta argumentación se confunde con el examen de la primera cuestión prejudicial, mediante la cual el órgano jurisdiccional remitente pretende, en esencia, que se determine si los artículos 18 TFUE y 21 TFUE, tal como han sido interpretados por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), son aplicables a la situación de un ciudadano de la Unión que, como BY, ha desplazado su centro de intereses vitales a un Estado miembro distinto de aquel del que posee la nacionalidad en un momento en el que no tenía todavía el estatuto de ciudadano de la Unión.
- 24 Pues bien, es manifiesto que el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente los elementos de interpretación pertinentes que le permitan determinar si el Derecho de la Unión es aplicable a esa situación (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartados 43 y 56).
- 25 Esta competencia no queda en entredicho por la circunstancia de que, en caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, en el sentido de que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE no sean aplicables a esta situación, ya no procedería examinar las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.
- 26 De ello se deduce que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la presente petición de decisión prejudicial.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 27 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se aplican a la situación de un ciudadano de la Unión, nacional de un Estado miembro que reside en el territorio de otro Estado miembro y que es objeto de una solicitud de extradición remitida a este último por un Estado tercero, aun cuando dicho ciudadano haya trasladado su centro de intereses vitales a ese otro Estado miembro en un momento en el que no tenía todavía el estatuto de ciudadano de la Unión.
- 28 Ha de recordarse que, en la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), apartado 30, atinente, como el presente asunto, a una solicitud de extradición de un Estado tercero con el que la Unión no ha celebrado ningún convenio de extradición, el Tribunal de Justicia declaró que, si bien es cierto que las normas en materia de extradición son competencia de los Estados miembros a falta de convenio de este tipo, entre las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 18 TFUE, en relación con las disposiciones del Tratado FUE sobre la ciudadanía de la Unión, figuran las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, tal como se halla reconocida en el artículo 21 TFUE.

- 29 Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que un nacional de un Estado miembro, que tenga por ello el estatuto de ciudadano de la Unión, que reside legalmente en el territorio de otro Estado miembro, está comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de octubre de 2003, García Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, apartados 26 y 27, así como de 8 de junio de 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, apartado 34).
- 30 Por tanto, debido a su condición de ciudadano de la Unión, un nacional de un Estado miembro que resida en otro Estado miembro tiene derecho a invocar el artículo 21 TFUE, apartado 1 (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, apartado 26, y de 2 de octubre de 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, apartado 26 así como jurisprudencia citada) y está comprendido en el ámbito de aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 18 TFUE, que contiene el principio de no discriminación en función de la nacionalidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 31 y jurisprudencia citada, así como de 13 de noviembre de 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, apartado 27).
- 31 El hecho de que ese ciudadano de la Unión solo haya adquirido la nacionalidad de un Estado miembro y, por tanto, el estatuto de ciudadano de la Unión en un momento en el que residía ya en un Estado miembro distinto de aquel del que adquirió posteriormente la nacionalidad no puede desvirtuar esta consideración. En efecto, la interpretación contraria, en la medida en que impediría a tal ciudadano hacer valer los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión, menoscabaría el efecto útil de dicho estatuto, que pretende convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros (véase, a este respecto, la sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, apartado 31).
- 32 Lo mismo cabe decir del hecho de que el ciudadano de la Unión cuya extradición se solicita posea al mismo tiempo la nacionalidad del Estado tercero que la ha presentado. En efecto, poseer simultáneamente la nacionalidad de un Estado miembro y la de un Estado tercero no priva al interesado de las libertades que le confiere el Derecho de la Unión en su condición de nacional de un Estado miembro (sentencia de 13 de noviembre de 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 33 En el litigio principal, de la resolución de remisión se desprende que BY, nacional rumano, ejerce, en su condición de ciudadano de la Unión, su derecho, previsto en el artículo 21 TFUE, a residir en otro Estado miembro, en este caso la República Federal de Alemania, de modo que su situación está comprendida en el ámbito de aplicación de los Tratados, a efectos del artículo 18 TFUE, pese a que, por una parte, trasladó su centro de intereses vitales a este último Estado miembro en un momento en el que no había adquirido todavía la nacionalidad rumana y, por otra parte, también es nacional del Estado tercero requirente.
- 34 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se aplican a la situación de un ciudadano de la Unión, nacional de un Estado miembro que reside en el territorio de otro Estado miembro y que es objeto de una solicitud de extradición remitida a este último por un Estado tercero, aun cuando dicho ciudadano haya trasladado su centro de intereses vitales a ese otro Estado miembro en un momento en el que no tenía todavía el estatuto de ciudadano de la Unión.

Segunda cuestión prejudicial

- 35 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido en el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, incumbe, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado (sentencias de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 33, y de 8 de junio de 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, apartado 29).
- 36 En el caso de autos, mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre las obligaciones que, en el marco de la aplicación del intercambio de información

mencionado en los apartados 47 a 49 de la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), pueden incumbir al Estado miembro del que es nacional la persona reclamada, ciudadano de la Unión que es objeto de una solicitud de extradición remitida por un Estado tercero al Estado miembro en cuyo territorio reside esa persona. Tal como ha sido formulada por dicho órgano jurisdiccional, esta cuestión versa sobre la eventual existencia de una obligación, que recae sobre el Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad, de solicitar al Estado tercero requirente que le remita el expediente relativo a la infracción penal imputada a esa persona.

- 37 No obstante, dado que este intercambio de información se basa en la cooperación de esos dos Estados miembros y que, en la motivación de su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente aborda las obligaciones que recaen sobre ambos Estados miembros, para dar una respuesta completa a dicho órgano jurisdiccional procede considerar que la segunda cuestión pretende también determinar las obligaciones que incumben al Estado miembro requerido en el marco del intercambio de información mencionado en el apartado anterior de la presente sentencia.
- 38 En estas circunstancias, procede reformular la segunda cuestión prejudicial y considerar que, mediante esta, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que, cuando el Estado miembro del que es nacional la persona reclamada, ciudadano de la Unión que es objeto de una solicitud de extradición remitida por un Estado tercero a otro Estado miembro, ha sido informado por este último de la existencia de dicha solicitud, uno u otro de esos Estados miembros está obligado a solicitar al Estado tercero requirente una copia del expediente penal a fin de que el Estado miembro del que esa persona posee la nacionalidad pueda decidir si ejerce él mismo las acciones penales.
- 39 En primer lugar, hay que recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas nacionales en materia de extradición de un Estado miembro que introducen, como en el litigio principal, una diferencia de trato en función de si la persona reclamada es nacional de ese Estado miembro o de otro Estado miembro, en la medida en que implican que no se pueda otorgar a los nacionales de otros Estados miembros que residen legalmente en el territorio del Estado requerido la protección frente a la extradición de la que gozan los nacionales de este último Estado miembro, pueden afectar a la libertad de los primeros de circular y residir en el territorio de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 32, y de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, apartado 44).
- 40 De ello resulta que, en una situación como la del litigio principal, la desigualdad de trato que consiste en permitir la extradición de un ciudadano de la Unión, nacional de un Estado miembro distinto del Estado miembro requerido, se traduce en una restricción a la libertad de circular y de residir en el territorio de los Estados miembros, en el sentido del artículo 21 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 33, y de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, apartado 45).
- 41 Tal restricción solo puede justificarse si se basa en consideraciones objetivas y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 34).
- 42 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha reconocido que el objetivo de evitar el riesgo de impunidad de las personas que han cometido una infracción debe considerarse legítimo y permite justificar una medida restrictiva de una libertad fundamental, como la prevista en el artículo 21 TFUE, siempre y cuando esta medida sea necesaria para la protección de los intereses que pretende garantizar y solo si dichos objetivos no pueden alcanzarse con medidas menos restrictivas (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartados 37 y 38; de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, apartados 47 y 48, así como de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, apartado 60).
- 43 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que es preciso dar prioridad al intercambio de información con el Estado miembro del que la persona reclamada es nacional para dar, en su caso, a las autoridades de este Estado miembro la oportunidad de dictar una orden de detención europea con vistas

al ejercicio de acciones penales. Así, cuando otro Estado miembro, en el que esa persona reside legalmente, recibe una solicitud de extradición de un Estado tercero, deberá informar al Estado miembro del que dicha persona es nacional y, en su caso, a solicitud de este, entregarle a esa persona, con arreglo a las disposiciones de la Decisión marco 2002/584, siempre que este Estado miembro tenga competencia, conforme a su Derecho nacional, para procesar a la persona reclamada por hechos cometidos fuera de su territorio nacional (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartados 48 y 50; de 10 de abril de 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, apartado 51, así como de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, apartado 70).

- 44 Además, para preservar el objetivo de evitar el riesgo de impunidad de la persona reclamada en relación con los hechos que se le imputan en la solicitud de extradición, la orden de detención europea que pueda haber dictado el Estado miembro del que esa persona es nacional debe tener por objeto, al menos, los mismos hechos que se imputan a dicha persona en la solicitud de extradición (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, apartado 54).
- 45 En cambio, si el Estado miembro del que la persona reclamada es nacional no ha dictado una orden de detención europea, el Estado miembro requerido puede proceder a su extradición, siempre que haya comprobado, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que dicha extradición no vulnera los derechos a que se refiere el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 60).
- 46 A la luz de estas consideraciones procede, en segundo lugar, aportar, habida cuenta de los interrogantes del órgano jurisdiccional remitente, precisiones relativas a la realización del intercambio de información mencionado en el apartado 43 de la presente sentencia.
- 47 A este respecto, de los apartados 55 y 56 de la sentencia de 10 de abril de 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222), se desprende, en esencia, que el Estado miembro requerido cumple con su obligación de información, mencionada en el apartado 43 de la presente sentencia, haciendo que las autoridades competentes del Estado miembro del que la persona reclamada es nacional puedan reclamarla en el marco de una orden de detención europea.
- 48 A tal efecto, de conformidad con el principio de cooperación leal del artículo 4 TUE, apartado 3, primer párrafo, según el cual la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 42), incumbe al Estado miembro requerido informar a las autoridades competentes del Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad no solo de la existencia de una solicitud de extradición dirigida contra esa persona, sino también de todos los elementos de hecho y de Derecho comunicados por el Estado tercero requirente en el marco de dicha solicitud de extradición, si bien esas autoridades están obligadas a respetar la confidencialidad de tales elementos cuando esta haya sido exigida por ese Estado tercero, debidamente informado a este respecto. Además, incumbe también al Estado miembro requerido mantener informadas a las citadas autoridades de cualquier cambio en la situación en la que se encuentra la persona reclamada, pertinente a efectos de la eventual emisión contra ella de una orden de detención europea, de conformidad con lo expuesto en los apartados 43 y 44 de la presente sentencia.
- 49 En cambio, ni el Estado miembro requerido ni el Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad pueden estar obligados, en virtud del Derecho de la Unión, a solicitar al Estado tercero requirente que remita el expediente penal.
- 50 Además de que tal obligación no tiene, en la actualidad, ningún fundamento legal en el Derecho de la Unión, también sería inconciliable con los objetivos en los que se basa el intercambio de información mencionado en el apartado 43 de la presente sentencia, en la medida en que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este intercambio de información se inscribe en el objetivo de proteger a los ciudadanos de la Unión frente a medidas que puedan privarles de los derechos de libre circulación y de residencia contemplados en el artículo 21 TFUE, combatiendo al mismo tiempo la impunidad con

respecto a infracción penales (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 47).

- 51 En efecto, si el Estado miembro requerido o el Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad estuvieran obligados a solicitar al Estado tercero requirente que remita el expediente penal, el procedimiento de extradición podría resultar muy complicado y su duración podría prolongarse sustancialmente, lo que podría poner en peligro, en definitiva, el objetivo de evitar tal impunidad.
- 52 Además, es preciso señalar que la jurisprudencia recordada en el apartado 43 de la presente sentencia se basa en la premisa de que el Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad aprecia él mismo la oportunidad de dictar una orden de detención europea cuando el Estado miembro requerido le informa de la existencia de una solicitud de extradición relativa a uno de sus nacionales. Del mismo modo, procede considerar que es en el ejercicio de una facultad discrecional, comprendida en su soberanía en materia penal y de conformidad con las normas de su Derecho nacional, cuando el Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad puede decidir solicitar al Estado tercero requirente la remisión del expediente penal para apreciar la oportunidad de ejercer eventuales acciones.
- 53 De lo anterior se desprende que, siempre que haya informado debidamente a las autoridades del Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad de acuerdo con lo precisado en el apartado 48 de la presente sentencia, las autoridades del Estado miembro requerido pueden continuar el procedimiento de extradición y, en su caso, proceder a la extradición de esa persona cuando el Estado miembro del que posee la nacionalidad no haya dictado una orden de detención europea en un plazo razonable, teniendo en cuenta todas las circunstancias del asunto.
- 54 En tal supuesto, el Estado miembro requerido puede, por tanto, proceder a esa extradición sin estar obligado a esperar, más allá de ese plazo razonable, a que el Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad adopte una decisión formal por la que renuncie a la emisión de una orden de detención europea contra esa persona. En efecto, el enfoque contrario iría más allá de lo que implica la aplicación de los mecanismos de cooperación y asistencia mutua existentes en materia penal en virtud del Derecho de la Unión y podría retrasar indebidamente el procedimiento de extradición.
- 55 A este respecto, corresponde al Estado miembro requerido, en aras de la seguridad jurídica, indicar al Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad un plazo razonable al término del cual, si este último Estado miembro no ha dictado una orden de detención europea, se procederá, en su caso, a la extradición de dicha persona. Tal plazo debe fijarse teniendo en cuenta todas las circunstancias del asunto, en particular, la eventual detención de la citada persona sobre la base del procedimiento de extradición y la complejidad del asunto.
- 56 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que, cuando el Estado miembro del que es nacional la persona reclamada, ciudadano de la Unión que es objeto de una solicitud de extradición remitida por un Estado tercero a otro Estado miembro, haya sido informado por este último de la existencia de dicha solicitud, ni uno ni otro de esos Estados miembros estará obligado a solicitar al Estado tercero requirente que le entregue una copia del expediente penal para que el Estado miembro del que esa persona posee la nacionalidad pueda decidir si ejerce él mismo las acciones penales contra la citada persona. Siempre que haya informado debidamente al Estado miembro del que esa persona posee la nacionalidad de la existencia de la solicitud de extradición, de todos los elementos de hecho y de Derecho comunicados por el Estado tercero requirente en el marco de dicha solicitud, así como de cualquier cambio de la situación en la que la persona reclamada se encuentre, pertinente a efectos de la eventual emisión contra ella de una orden de detención europea, el Estado miembro requerido podrá extraditar a dicha persona sin tener que esperar a que el Estado miembro del que esta posee la nacionalidad renuncie, mediante una resolución formal, a la emisión de tal orden de detención, referida al menos a los mismos hechos contemplados en la solicitud de extradición, cuando este último Estado miembro no proceda a tal emisión en un plazo razonable que le haya concedido a tal efecto el Estado miembro requerido, teniendo en cuenta todas las circunstancias del asunto.

Tercera cuestión prejudicial

- 57 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que el Estado miembro ante el que un Estado tercero presenta una solicitud de extradición a efectos del ejercicio de acciones penales contra un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, está obligado a denegar la extradición y ejercer él mismo las acciones penales cuando su Derecho nacional lo permita.
- 58 Hay que recordar que la extradición es un procedimiento que tiene como objetivo combatir la impunidad de una persona que se halla en un territorio distinto de aquel en que supuestamente ha cometido una infracción. En efecto, aunque, teniendo en cuenta el adagio *aut dedere, aut judicare* (o extraditar o juzgar), la no extradición de los nacionales del propio Estado se compensa generalmente con la posibilidad del Estado miembro requerido de procesar a sus propios nacionales por infracciones graves cometidas fuera de su territorio, este Estado miembro, por regla general, no tiene competencia para juzgar hechos de ese tipo cuando ni el autor ni la víctima de la supuesta infracción tienen la nacionalidad de dicho Estado miembro. La extradición permite así evitar que queden impunes las infracciones cometidas en el territorio de un Estado por personas que han huido de este territorio (sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 39).
- 59 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que normas nacionales que permiten responder favorablemente a una solicitud de extradición con vistas al procesamiento o al juicio en el Estado tercero donde supuestamente se ha cometido la infracción parecen adecuadas para alcanzar el objetivo perseguido, siempre que no exista una medida alternativa menos lesiva para el ejercicio de los derechos que confiere el artículo 21 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartados 40 y 41).
- 60 Sin embargo, en el caso de autos, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se inscribe en un contexto en el que, a diferencia de lo expuesto en el apartado 58 de la presente sentencia, el Derecho nacional del Estado miembro requerido permite a ese Estado miembro perseguir a un nacional extranjero por infracciones cometidas fuera de su territorio. Así, dicho órgano jurisdiccional indica que el artículo 7, apartado 2, del Código Penal atribuye una competencia subsidiaria a las autoridades alemanas en materia penal para la persecución de hechos cometidos en el extranjero en caso de no extradición, incluso cuando tales hechos hayan sido cometidos por un nacional extranjero.
- 61 El Gobierno alemán cuestiona el fundamento de esta interpretación del artículo 7, apartado 2, punto 2, del Código Penal efectuada por el órgano jurisdiccional remitente. Según dicho Gobierno, la competencia subsidiaria prevista en esta disposición solo se aplica si el Estado tercero requirente no puede o no quiere ejercer las acciones. Pues bien, en su opinión, no sucede así en el litigio principal, de modo que la citada disposición no permite ejercer acciones contra BY en Alemania.
- 62 A este respecto, procede recordar que, en relación con la interpretación de las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, el Tribunal de Justicia debe, en principio, basarse en las calificaciones que resultan de la resolución de remisión. En efecto, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Derecho interno de un Estado miembro (sentencia de 7 de agosto de 2018, Banco Santander y Escobedo Cortés, C-96/16 y C-94/17, EU:C:2018:643, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 63 Por consiguiente, es preciso examinar la tercera cuestión prejudicial sobre la base de la interpretación del artículo 7, apartado 2, del Código Penal tal como se desprende de la petición de decisión prejudicial. Incumbirá, en su caso, al órgano jurisdiccional remitente comprobar el fundamento de esta interpretación.
- 64 Sentado lo anterior, procede considerar que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE no pueden interpretarse en el sentido de que el Estado miembro requerido esté obligado a denegar la extradición de un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, y ejercer él mismo las acciones penales contra dicho ciudadano por hechos cometidos en un Estado tercero, cuando el Derecho nacional del Estado miembro requerido faculta a este último para actuar contra ese ciudadano de la Unión por ciertas infracciones cometidas en un Estado tercero.

- 65 En efecto, en tal caso, la obligación de denegar la extradición y ejercer él mismo las acciones penales tendría por efecto privar al Estado miembro requerido de la posibilidad de considerar él mismo la oportunidad de iniciar acciones contra el citado ciudadano sobre la base del Derecho nacional, habida cuenta de todas las circunstancias del caso concreto, entre ellas, las posibilidades de que tales acciones den lugar a una condena penal habida cuenta de las pruebas disponibles. Así pues, tal obligación iría más allá de los límites que el Derecho de la Unión puede imponer al ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone ese Estado miembro en cuanto a la oportunidad de las actuaciones judiciales en una materia que, como la legislación penal, es competencia de los Estados miembros, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aun cuando estos estén obligados a ejercer dicha competencia respetando el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia, C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139, apartado 57).
- 66 De ello se deduce que, cuando, como sucede en el litigio principal, un Estado tercero ha dirigido al Estado miembro requerido una solicitud de extradición de un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, a efectos del ejercicio de acciones penales, en el Derecho de la Unión únicamente se plantea la cuestión de si el Estado miembro requerido puede actuar, con respecto a ese ciudadano de la Unión, de manera menos lesiva para el ejercicio de su derecho a la libre circulación y de residencia considerando entregar a ese ciudadano al Estado miembro del que es nacional, en vez de extraditarlo al Estado tercero requirente (véase, por analogía, la sentencia de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, apartado 50).
- 67 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que el Estado miembro ante el que un Estado tercero presenta una solicitud de extradición a efectos del ejercicio de acciones penales contra un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, no está obligado a denegar la extradición y ejercer él mismo las acciones penales cuando su Derecho nacional lo permita.

Costas

- 68 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **Los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se aplican a la situación de un ciudadano de la Unión Europea, nacional de un Estado miembro que reside en el territorio de otro Estado miembro y que es objeto de una solicitud de extradición remitida a este último por un Estado tercero, aun cuando dicho ciudadano haya trasladado su centro de intereses vitales a ese otro Estado miembro en un momento en el que no tenía todavía el estatuto de ciudadano de la Unión.**
- 2) **Los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que, cuando el Estado miembro del que es nacional la persona reclamada, ciudadano de la Unión que es objeto de una solicitud de extradición remitida por un Estado tercero a otro Estado miembro, haya sido informado por este último de la existencia de dicha solicitud, ni uno ni otro de esos Estados miembros estará obligado a solicitar al Estado tercero requirente que le entregue una copia del expediente penal para que el Estado miembro del que esa persona posee la nacionalidad pueda decidir si ejerce él mismo las acciones penales contra la citada persona. Siempre que haya informado debidamente al Estado miembro del que esa persona posee la nacionalidad de la existencia de la solicitud de extradición, de todos los elementos de hecho y de Derecho comunicados por el Estado tercero requirente en el marco de dicha solicitud, así como de cualquier cambio de la situación en la que la persona reclamada se encuentre, pertinente a efectos de la eventual emisión contra ella de una orden de detención europea, el Estado miembro requerido podrá extraditar a dicha persona sin tener que esperar a que el Estado miembro del que esta posee la nacionalidad renuncie, mediante una**

resolución formal, a la emisión de tal orden de detención, referida al menos a los mismos hechos contemplados en la solicitud de extradición, cuando este último Estado miembro no proceda a tal emisión en un plazo razonable que le haya concedido al efecto el Estado miembro requerido, teniendo en cuenta todas las circunstancias del asunto.

- 3) Los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que el Estado miembro ante el que un Estado tercero presenta una solicitud de extradición a efectos del ejercicio de acciones penales contra un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, no está obligado a denegar la extradición y ejercer él mismo las acciones penales cuando su Derecho nacional lo permita.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: alemán.