

No es susceptible de recurso alguno la resolución definitiva del Tribunal Penal aprobando la extradición solicitada, ni puede el afectado invocar nuevamente cuestiones de legalidad de la procedencia de la extradición

03/12/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 5.ª

Sentencia 700/2025, de 04 de junio de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 1130/2022

Ponente Excmo. Sr. MARIA CONSUELO URIS LLORET

En Madrid, a 4 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 1130/2022, interpuesto por la procuradora D.ª. María Camilo Tiscordio, en nombre y representación de D. Argimiro, asistido del letrado D. Juan Rius Millán, contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2022, por el que se acuerda su entrega en extradición.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª María Consuelo Uris Lloret.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el día 29 de diciembre de 2022 la representación procesal de D. Argimiro interpuso ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo recurso contencioso administrativo frente al acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2022, por el que se acuerda su entrega en extradición a las Autoridades de Nueva Zelanda, en ejecución de extradición a la que accedió la Sala de lo Penal, Sección Segunda, de la Audiencia Nacional en virtud de auto de 13 de septiembre de 2022.

SEGUNDO.- Tras recibirse el expediente administrativo, se formuló demanda que concluía suplicando a la Sala dicte sentencia *“anulando la resolución recurrida, con costas a la administración demandada.”*.

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que solicitó de la Sala que *“en su día, desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales”*.

CUARTO.- Habiéndose recibido el recurso a prueba, se practicó la declarada pertinente.

Las partes presentaron escritos de conclusiones y quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno les correspondía.

QUINTO.- Por providencia de 7 de mayo de 2025 se designó nueva magistrada ponente a la Excmo. Sra. D.ª. María Consuelo Uris Lloret y se señaló para deliberación, votación y fallo el día 3 de junio de 2025, fecha en la que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Acto administrativo impugnado.

El presente recurso contencioso administrativo se interpone por la representación procesal de D. Argimiro, de nacionalidad irlandesa, frente al acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de

2022, por el que se acuerda su entrega en extradición a las Autoridades de Nueva Zelanda, en ejecución de extradición a la que accedió la Sala de lo Penal, Sección Segunda, de la Audiencia Nacional en virtud de auto de 13 de septiembre de 2022.

El auto acordó declarar procedente la extradición solicitada por las autoridades judiciales de Nueva Zelanda del recurrente, de nacionalidad irlandesa, nacido en Reino Unido y pasaporte de Irlanda, en virtud de Orden Internacional de Detención para Extradición de 19 de noviembre de 2021, emitida por las autoridades judiciales competentes del Tribunal de Distrito de Tauranga (Nueva Zelanda), para su enjuiciamiento por los delitos de tráfico de drogas (importación/exportación de metanfetamina y anfetamina y posesión con la intención de suministro de metanfetamina) y participación en un grupo criminal organizado.

SEGUNDO.- Alegaciones de la demanda y de la contestación.

En la demanda alega la parte actora que la Sala Segunda de la Audiencia Nacional ha incumplido el artículo 18.1 de la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de extradición pasiva (LEP), que exige que se haya producido la firmeza del auto de súplica para que pueda darse el traslado al Consejo de Ministros para que valore si dicta resolución concediendo o no la ejecución de la extradición. Así, el auto de 21 de octubre de 2022 que resolvió el recurso de súplica no era firme cuando se le dio traslado al Consejo de Ministros para decidir sobre la ejecución de la extradición porque se había interpuesto un incidente de nulidad de actuaciones que se estaba tramitando por el Pleno de la Audiencia Nacional, ni había sido resuelto este incidente cuando se dictó la resolución de entrega. Existía, además, otro incidente de nulidad no resuelto, planteado sobre otras cuestiones.

Alega, asimismo, que no se ha esperado a que el país requirente de la extradición presentara las garantías fijadas por el auto de 13 de septiembre de 2022 para que el Consejo de Ministros pudiese valorar si concedía o no la extradición, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LEP, ya que el Gobierno tenía que valorar si denegaba o no la extradición en el ejercicio de la soberanía nacional, atendiendo al principio de reciprocidad o a razones de seguridad, orden público o demás intereses esenciales para España. Y, para mayor riesgo, en su solicitud de extradición Nueva Zelanda afirmó no cumplir el principio de reciprocidad y doble incriminación, puesto que indicó que juzgarían al Sr. Argimiro también por otros delitos que no eran los indicados expresamente para la extradición pedida y concedida, no respetando el principio de especialidad ni tampoco el de reciprocidad y doble incriminación.

En este caso, se puso de relieve mediante el incidente de nulidad interpuesto -y no resuelto por la Audiencia Nacional- que, cuando se remitió el expediente al Consejo de Ministros, este órgano no sabía que el tratado de extradición de 1878 entre España y Nueva Zelanda no establece dicho delito (contra la salud pública) como extraditable. Y todo ello ha generado indefensión al recurrente, siendo determinante de la nulidad del acto recurrido, por vulneración del artículo 24 de la Constitución.

A continuación, se refiere el recurrente a la petición de extradición, discrepando de la exposición de hechos que se hace en la misma, y considerando que se incurre en distintos defectos formales en dicho documento.

Respecto a los plazos, indica que el día 6 de enero de 2022 se procedió a la detención del recurrente en España. El 11 de febrero de 2022 se había recibido la nota verbal de Nueva Zelanda y, por lo tanto, el 18 de enero de 2022 se debió presentar la propuesta motivada. No obstante, consta que el 1 de marzo de 2022 se dice que se dictó acuerdo del Consejo de Ministros de continuación de la extradición.

El 14 de febrero de 2022 se dictó providencia por el Juzgado Central de Instrucción núm. 1 que otorgaba nuevo plazo de 40 días para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 de la LEP, en contra del Tratado de Extradición entre España y Nueva Zelanda de 1878 que establece un plazo de 30 días de duración máxima de la detención. De hecho, el propio Juzgado Central de Instrucción núm. 5 advertía

de la obligación de poner en libertad al Sr. Argimiro, lo que finalmente no hizo, a pesar del incumplimiento de los plazos.

Desde la detención hasta la presentación el día 11 de febrero de 2022 de la nota verbal en el Ministerio de Asuntos Exteriores, transcurrieron más de 30 y 40 días, exigidos por el tratado de 1878 y por la LEP, sin que se haya cumplido lo dispuesto en el artículo 10.2 de la citada Ley que ordena dejar al detenido en inmediata libertad. En oficio de 14 de febrero de 2022 se afirma que la documentación de extradición se remitió el 8 de febrero de 2022, lo que es imposible.

Se incumple, además, el artículo 7.2 de la LEP, que establece la obligación de acompañar una traducción oficial al español respecto de los documentos que el artículo 7.1 determina como los que deben acompañarse a la solicitud de extradición.

Además, el Tratado de Extradición entre Nueva Zelanda y España obliga a que la solicitud de extradición sea acompañada de una serie de documentos entre los que se encuentra la traducción oficial, lo que en este caso no se ha cumplido. Únicamente se aporta una traducción informal de la Nota Oficial, sin que conste quien la ha realizado, ni que sea oficial. Estamos, por tanto, ante un nuevo motivo de nulidad de las actuaciones. Tampoco se expresan en la solicitud de extradición las penas ni las prescripciones a aplicar por alguno de los delitos imputados.

Continúa alegando la parte actora que, del contenido del expediente administrativo aportado, se desprende inequívocamente que no constan los acuerdos originales del Consejo de Ministros, ni el de entrega ni el de continuación de la extradición, sino la propuesta de los ministros respectivos de Justicia con un sello, que ni siquiera identifica nominalmente quien lo firma. Esta omisión supone infracción del artículo 2 g) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. No se ha aportado tampoco orden del día ni acta del Consejo de Ministros en que conste que se dictó el acuerdo recurrido. Por tanto, se debe declarar la nulidad de todo lo actuado, pues no existe título válido habilitante para la entrega (ni para la continuación) del procedimiento extradicional, vulnerándose el derecho de defensa del recurrente.

Añade la parte actora que el Sr. Argimiro tiene un fuerte e indiscutible arraigo pues está casado con D.ª Carmen, reside en domicilio conocido en España desde hace 15 años, tiene un hijo menor que se encuentra escolarizado en España y tienen unos medios de vida normalizada.

Concluye señalando que la no aportación del supuesto acuerdo del Consejo de Ministros que ordena la entrega del Sr. Argimiro a Nueva Zelanda supone de facto la imposibilidad de conocer los motivos por los que se ha ordenado la entrega y las razones de la no denegación de la extradición, lo que supone una vulneración de los derechos fundamentales a la defensa.

El Abogado del Estado se opone al recurso. Alega que no puede compartirse la afirmación de la demanda de que no se ha adoptado el acuerdo de extradición, ya que obra al documento núm. 12 del expediente administrativo la elevación al Consejo de Ministros de la propuesta del acuerdo de entrega en extradición del demandante firmada por el Ministro de Justicia, así como un certificado expedido por el Ministro Secretario del Consejo de Ministros en el que se hace constar que se ha aprobado el acuerdo de entrega en extradición en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día 5 de diciembre de 2022, sin que haya sido impugnada la autenticidad de este documento por el demandante.

El Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional ha declarado firme la extradición del demandante con fecha 17 de noviembre de 2022, sin que una hipotética nulidad de actuaciones afecte a esa declaración de firmeza salvo suspensión de los efectos de aquélla, que no consta se haya producido. Y dicha resolución del Tribunal acordando la extradición es vinculante para el Gobierno a menos que éste la deniegue *“... en el ejercicio de la soberanía nacional, atendiendo al principio de reciprocidad o a razones de seguridad, orden público o demás intereses esenciales para España”*, de conformidad con el artículo 6 de la LEP.

Respecto a la traducción oficial al español de los documentos en que se basa la extradición la realiza la parte requirente, Nueva Zelanda, y es quien debe considerar si esa traducción debe reputarse o no oficial con arreglo a sus leyes. En el presente caso no se invoca ninguna norma del ordenamiento de Nueva Zelanda en virtud de la cual no deba considerarse suficiente a estos efectos como traducción oficial al español la que figura en el expediente administrativo, remitido por la Embajada de Nueva Zelanda en España.

En todo caso, no consta que se haya producido ninguna indefensión a la parte recurrente por la traducción al español de los documentos extradicionales que figura en el expediente administrativo, ni tampoco ha formulado objeción alguna al respecto la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

Por último, figuran en el documento 4 obrante al expediente administrativo y la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional describe los delitos y las penas que se imputan al demandante en Nueva Zelanda, sin que conste que el mismo formulase objeción alguna al respecto en esa vía penal, ni siquiera en su recurso de súplica ante el Pleno de la referida Sala.

En cuanto al arraigo en España no es una causa legal que permita al Gobierno denegar la entrega.

TERCERO.- Naturaleza de la resolución impugnada.

Para un adecuado tratamiento de las cuestiones que se suscitan en el proceso, es necesario comenzar por determinar la auténtica naturaleza del acuerdo que se impugna por el recurrente. Dicho acuerdo se integra en el procedimiento que para la extracción pasiva se regula en la LEP. La jurisprudencia de este Tribunal Supremo (por todas, sentencia 349/2018, de 6 de marzo, Rec. 21/2017) viene poniendo de manifiesto que en la mencionada Ley se regula la extradición mediante un procedimiento complejo que se integra por tres fases perfectamente diferenciadas por el legislador, con la peculiaridad de que a la primera y tercera fase se les confiere un carácter netamente administrativo, encaminadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la LEP, a dar curso al procedimiento, una vez solicitada la entrega por el Estado requirente, si dicha petición reúne los presupuestos para la extradición, según lo establecido en la citada ley. La resolución, de carácter propiamente administrativo, se limita a esa declaración, es decir, a dar curso a la petición; en palabras del mencionado artículo 11 a la “continuación del procedimiento en vía judicial”.

Partiendo de esa naturaleza administrativa de la resolución, este Tribunal ha venido declarando que, en cuanto condiciona la declaración final, es susceptible de recurso contencioso-administrativo y, en lógica congruencia con ese presupuesto, este orden jurisdiccional puede examinar la concurrencia de los presupuestos tomados en consideración por la Administración para adoptar la decisión de continuación del procedimiento.

La segunda de las fases del procedimiento es de naturaleza propiamente jurisdiccional y, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la LEP, se decide ante la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, la cual, tras el procedimiento jurisdiccional correspondiente, decidirá por auto motivado sobre la procedencia de la extradición. Es necesario que nos detengamos en la relevancia que a efectos del procedimiento de extradición tiene esta segunda fase, porque esa naturaleza es en la que se cuestiona con los argumentos que se aducen en la demanda en contra de la legalidad de la resolución impugnada. Y así, en cuanto que es el auto dictado en la jurisdicción penal el que se pronuncia sobre la legalidad de la extradición solicitada, el debate que se suscita en las fases posteriores está condicionado por dicha declaración.

En efecto, lo que se quiere señalar es que, conforme hemos declarado reiteradamente, todo el debate sobre la legalidad de la decisión sobre la procedencia o no de la extradición debe suscitarse ante el tribunal del orden jurisdiccional penal que ha de conocer de esta segunda fase, porque es la resolución, el auto antes mencionado, el que, poniendo fin a dicha fase del procedimiento, decide sobre esos presupuestos de legalidad de la decisión que se adopte.

Ahora bien, la última consecuencia de esa naturaleza y efectos es que, al tener la decisión naturaleza jurisdiccional, esas cuestiones de legalidad quedan ya definitivamente juzgadas y no es posible que en lo sucesivo puedan suscitarse nuevamente, no siendo susceptible de recurso alguno la resolución definitiva del tribunal penal, ni puede el afectado por la declaración de extradición invocar nuevamente cuestiones de legalidad de la procedencia de la extradición, ni puede tribunal alguno, en este caso esta Sala Tercera, hacer correcciones a esa decisión.

Por lo que se refiere a la tercera fase del procedimiento, que es la que trasciende a los efectos del debate, solo se produce cuando el tribunal penal haya resuelto que procede la extradición, como se declara en el artículo 18 de la LEP. Una vez decidida la legalidad de la extradición, el artículo 6 de la LEP faculta al Gobierno, dada la naturaleza de la extradición, a tomar la decisión que considere oportuna por cuanto la decisión del tribunal penal *“no será vinculante para el Gobierno”*. En efecto, el legislador prevé que el Gobierno, pese a la legalidad de la extradición, pueda *“... denegarla en el ejercicio de la soberanía nacional, atendiendo al principio de reciprocidad o a razones de seguridad, orden público o demás intereses esenciales para España.”*

Esta decisión estaría amparada en una potestad de carácter discrecional. Y en ese sentido se declara en la Exposición de Motivos de la LEP que *“en ningún caso implicará incumplimiento de las resoluciones judiciales, habida cuenta del distinto campo y finalidad en que actúan y persiguen los Tribunales y el Gobierno, técnico y sobre todo tutelar del derecho a la libertad los primeros y políticos, esencialmente, el segundo.”*

De lo expuesto ha de concluirse que la regla general es que la declaración de legalidad de la extradición comporte la entrega del extraditado al Estado requirente y, en cuanto que regla general, la decisión administrativa encuentra su fundamento en la misma declaración de legalidad. Por el contrario, si pese a dicha declaración el Gobierno decide, por concretos intereses esenciales para España, no realizar la entrega del reclamado, es cuando la Administración ha de justificar, no solo dichos intereses, sino su concurrencia en el caso específico en que se suscita ese debate. Por tanto, cuando el Gobierno, excluyendo la concurrencia de intereses esenciales acuerda la extradición, no hace una nueva y reiterativa declaración sobre su legalidad, que ya se hizo en vía judicial, sino que se limita a no ejercer las potestades discrecionales y excepcionales que le confiere el mencionado precepto, ejecutando la decisión judicial.

CUARTO.- Imprudencia de los defectos formales denunciados.

Las consideraciones anteriores sirven para el examen de las cuestiones que se suscitan en la demanda. En efecto, como ya se dijo, se hacen una serie de reproches al acuerdo del Consejo de Ministros que se impugna, algunos de ellos referidos a defectos de procedimiento de los que se concluye por la defensa del recurrente que propician la nulidad o anulabilidad de la mencionada resolución.

Comenzando por el acuerdo del Consejo de Ministros, que la parte alega que no consta, obra en autos la certificación del Ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y Secretario del Consejo de Ministros de que en la reunión del día 5 de diciembre de 2022 se aprobó el acuerdo de entrega en extradición del Sr. Argimiro, y se adjunta el texto del acuerdo que se elevó al Consejo de Ministros. Esta alegación, por tanto, no puede tener acogida.

Respecto al resto de defectos formales que se invocan, y como antes se ha señalado, en el auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 13 de septiembre de 2022 se resuelven las alegaciones de la defensa del reclamado, ahora reiteradas en lo sustancial en la demanda. Así, las relativas a hechos sobre los que se fundamenta la demanda de extradición, al cumplimiento del principio de doble incriminación y mínimo punitivo, a los plazos, a los documentos remitidos por las autoridades de Nueva Zelanda, y a las garantías en relación con una eventual imposición de cadena perpetua. En el auto se acuerda declarar procedente la extradición solicitada, con la condición de que

se preste garantía suficiente por el Estado reclamante, en el plazo de cuarenta días desde la notificación del auto, de que caso de imponérsele prisión perpetua no será indefectiblemente de por vida. Las garantías fueron posteriormente presentadas y declaradas suficientes.

Contra el auto se formuló recurso de súplica, que fue desestimado por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en auto de 21 de octubre de 2022. Por tanto, el auto acordando la entrega era firme, y una eventual solicitud de nulidad de actuaciones posterior no tiene efectos suspensivos.

De lo expuesto se concluye que no concurre ningún motivo determinante de la nulidad del acto impugnado, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ni se ha causado indefensión alguna al recurrente, por lo que tampoco procede su anulación.

Por último, el arraigo del recurrente en España no constituye motivo alguno para no autorizar su entrega en extradición.

QUINTO.- Costas procesales.

En virtud de lo previsto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa procede imponer las costas a la parte demandante, si bien, de conformidad con su apartado 3, se fijan en el límite máximo de cuatro mil euros (4.000 €) por todos los conceptos, más IVA si procediere.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Argimiro contra acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2022 por el que se acuerda su entrega en extradición a las Autoridades de Nueva Zelanda.

Segundo.- Imponer a la parte actora las costas del presente recurso conforme a lo dispuesto en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.