



# Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 22 de diciembre de 2022 \*

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión Europea — Artículos 18 TFUE y 21 TFUE — Solicitud remitida por un Estado tercero a un Estado miembro para que extradite a un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, que ha ejercido su derecho de libre circulación en el primero de esos Estados miembros — Solicitud presentada con fines de ejecución de una pena privativa de libertad — 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»

En el asunto C-237/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Oberlandesgericht München (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Múnich, Alemania), mediante resolución de 9 de abril de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de abril de 2021, en el procedimiento relativo a la extradición de

**S.M.**

con intervención de:

**Generalstaatsanwaltschaft München,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. K. Jürimäe (Ponente), los Sres. E. Regan, P. G. Xuereb y la Sra. L. S. Rossi, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen y N. Wahl, la Sra. I. Ziemele, el Sr. J. Passer y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de abril de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Generalstaatsanwaltschaft München, por los Sres. J. Ettenhofer, y F. Halabi, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y M. Hellmann, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por la Sra. A. Edelmannová y los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. L. Aguilera Ruiz, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno croata, por la Sra. G. Vidović Mesarek, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno lituano, por los Sres. K. Dieninis y R. Dzikovič, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. L. Baumgart, la Sra. S. Grünheid y el Sr. H. Leupold, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de julio de 2022;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE y 21 TFUE.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de una solicitud de extradición dirigida por las autoridades de Bosnia y Herzegovina a las autoridades de la República Federal de Alemania con respecto a S.M., que tiene las nacionalidades croata, bosnia y serbia, a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad.

### **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 de este Convenio, 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 Al depositar el instrumento de ratificación, el 2 de octubre de 1976, la República Federal de Alemania formuló, al amparo del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio Europeo de Extradición, una declaración en los siguientes términos:

«La extradición de nacionales alemanes desde la República Federal de Alemania al extranjero 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.»

### ***Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas***

6 Con arreglo al artículo 2 del Convenio del Consejo de Europa, de 21 de marzo de 1983, sobre traslado de personas condenadas (en lo sucesivo, «Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas»), las personas condenadas en el territorio de un Estado firmante de dicho Convenio (el Estado de condena) podrán ser trasladadas al territorio de su país de origen (Estado de cumplimiento) para cumplir en él la condena que se les haya impuesto. De este modo, en virtud del artículo 9, apartado 1, letra b), de dicho Convenio, podrá sustituirse la sanción impuesta en el Estado de condena por una sanción prevista por la legislación del Estado de cumplimiento para la misma infracción.

7 Según los considerandos del mismo Convenio, el objetivo del traslado es, en particular, favorecer la reinserción social de las personas condenadas, permitiendo a los extranjeros privados de su libertad como consecuencia de una infracción penal cumplir su condena en su medio social de origen.

8 Desde el 1 de noviembre de 1995, el Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas vincula a todos los Estados miembros de la Unión Europea. Este Convenio, que vincula también a Bosnia y Herzegovina, entró en vigor en Alemania el 1 de febrero de 1992.

### ***Derecho alemán***

- 9 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] o a un tribunal internacional, siempre que se respeten los principios del Estado de Derecho.»
- 10 A tenor de lo dispuesto en el artículo 116, apartado 1, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania:
- «Es alemán en el sentido de la presente Ley Fundamental, salvo disposición legal en sentido contrario, toda persona que posea la nacionalidad alemana o que, como refugiado o desplazado de etnia alemana o como su cónyuge o descendiente en línea directa, fuera admitido en el territorio del Reich alemán en sus fronteras de 31 de diciembre de 1937.»
- 11 El artículo 48 de la Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Ley relativa a la asistencia judicial internacional en materia penal), de 23 de diciembre de 1982 (BGBl. 1982 I, p. 2071), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «IRG»), establece:
- «Podrá prestarse asistencia judicial en el marco de un procedimiento penal mediante la ejecución de una pena o de cualquier otra sanción impuesta en el extranjero mediante resolución judicial firme. [...]»
- 12 De conformidad con los artículos 54 y 55 de la IRG, en la medida en que la ejecución de la resolución extranjera en Alemania esté permitida, la sanción impuesta se convertirá en la sanción más próxima en Derecho alemán y la resolución extranjera se declarará ejecutiva. Con arreglo al artículo 57, apartado 1, de la IRG, la ejecución de la sanción se llevará a cabo por la fiscalía alemana «siempre que el Estado extranjero preste su consentimiento».

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

- 13 El 5 de noviembre de 2020, las autoridades de Bosnia y Herzegovina solicitaron a la República Federal de Alemania la extradición de S.M., que tiene las nacionalidades croata, bosnia y serbia, a efectos del cumplimiento de una pena privativa de libertad de seis meses que se le impuso por corrupción mediante sentencia del Tribunal Municipal de Bosanska Krupa (Bosnia y Herzegovina) de 24 de marzo de 2017. S.M. vive en Alemania con su esposa desde mediados de 2017. Trabaja en ese país desde el 22 de mayo de 2020 y se encuentra en libertad, tras haber permanecido temporalmente en detención a efectos de extradición.
- 14 Las autoridades alemanas informaron a las autoridades croatas de la solicitud de extradición de S.M., sin que se produjera ninguna reacción por su parte.
- 15 La Generalstaatsanwaltschaft München (Fiscalía General de Múnich, Alemania) ha solicitado, remitiéndose a la sentencia de 13 de noviembre de 2018, Raugevicius (C-247/17, en lo sucesivo, «sentencia Raugevicius», EU:C:2018:898), que se declare la inadmisibilidad de la extradición de S.M.

- 16 Según el Oberlandesgericht München (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Múnich, Alemania), que es el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto, la procedencia de la solicitud de la Fiscalía General de Múnich depende de si los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que obligan a no extraditar a un ciudadano de la Unión aun cuando el Estado miembro requerido esté obligado a extraditarlo en virtud de los tratados internacionales.
- 17 Dicho órgano jurisdiccional considera que esta cuestión no se respondió en la sentencia Raugevicius, ya que, en el asunto que dio lugar a esa sentencia, la República de Finlandia estaba autorizada, a la luz de los tratados internacionales aplicables, a no extraditar al nacional lituano en cuestión a la Federación de Rusia.
- 18 Asimismo, según el órgano jurisdiccional remitente, los acuerdos de extradición específicos o el Convenio Europeo de Extradición de que se trataba en los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630); de 10 de abril de 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222), y de 17 de diciembre de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania) (C-398/19, EU:C:2020:1032), dejaban en manos del Estado miembro requerido la decisión de a cuál de los varios Estados requirentes debía ser extraditada la persona reclamada. En dichos asuntos, habría sido posible entregar a su Estado miembro de origen al ciudadano de la Unión objeto de acciones penales sin que los Estados miembros afectados incumplieran sus obligaciones derivadas de los tratados internacionales con respecto a los países terceros afectados.
- 19 En cambio, en el presente asunto, según explica el órgano jurisdiccional remitente, la República Federal de Alemania está obligada frente a Bosnia y Herzegovina a extraditar a S.M. en virtud del artículo 1 del Convenio Europeo de Extradición.
- 20 Con arreglo a esta disposición, la República Federal de Alemania y Bosnia y Herzegovina están recíprocamente obligadas a entregarse las personas buscadas por las autoridades judiciales del Estado requirente a efectos de la ejecución de una pena, siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicho Convenio y que ninguna otra disposición de dicho Convenio establezca excepción alguna.
- 21 En el presente asunto, concurren los requisitos establecidos por el citado Convenio para la extradición de S.M. y no existe ningún obstáculo para dicha extradición en virtud de las disposiciones pertinentes del Convenio Europeo de Extradición. En particular, esta extradición y los actos en que se basa respetan el estándar mínimo del Derecho internacional que es vinculante en la República Federal de Alemania y no violan los principios imperativos del Derecho constitucional ni el grado indispensable de protección de los derechos fundamentales.
- 22 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, existen, por lo tanto, dudas acerca de si la jurisprudencia derivada de la sentencia Raugevicius se aplica a un caso como el del litigio principal.
- 23 A este respecto, subraya que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la falta de igualdad de trato derivada de que un ciudadano de la Unión que tenga la nacionalidad de un Estado miembro distinto del Estado miembro requerido pueda ser extraditado, contrariamente a lo que ocurre con un nacional del Estado miembro requerido, constituye una restricción al derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, previsto en el artículo 21 TFUE.

- 24 A su entender, una restricción de esta índole solo está justificada si se basa en consideraciones objetivas y es proporcionada al objetivo legítimo perseguido por el Estado miembro requerido. Según explica, el Tribunal de Justicia ha reconocido a este respecto que el objetivo de evitar el riesgo de impunidad de las personas que han cometido un delito debe considerarse un objetivo legítimo que puede, en principio, justificar una medida restrictiva como la extradición.
- 25 Según el órgano jurisdiccional remitente, no se ha abordado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la cuestión de si la necesidad de prever medidas menos restrictivas que la extradición puede implicar que el Estado miembro requerido incumpla sus obligaciones derivadas del Derecho internacional.
- 26 Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que es posible ejecutar en Alemania la pena privativa de libertad impuesta por el Tribunal Municipal de Bosanska Krupa. Dado que S.M. ya se encuentra en territorio alemán, el Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas, que ha sido ratificado tanto por la República Federal de Alemania como por Bosnia y Herzegovina, no es pertinente. En consecuencia, la ejecución de la pena se rige por el Derecho alemán, que no requiere que el procesado tenga la nacionalidad alemana ni que dé su consentimiento. No obstante, esta ejecución solo es posible si el Estado de condena presta su consentimiento. En el caso de autos, no es así, ya que las autoridades bosnias han solicitado la extradición de S.M. y no que las autoridades alemanas se encarguen de la ejecución de dicha pena.
- 27 En estas circunstancias, el Oberlandesgericht München (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Múnich) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Exigen los principios resultantes de la [sentencia Raugevicius] y relativos a la aplicación de los artículos 18 TFUE y 21 TFUE que se deniegue una solicitud de un tercer Estado basada en el [Convenio Europeo de Extradición] para la extradición de un ciudadano de la Unión con fines de ejecución de una pena, aun cuando el Estado miembro requerido esté obligado a extraditar al ciudadano de la Unión por el Derecho internacional convencional en virtud de dicho Convenio, por el hecho de que dicho Estado miembro haya definido el concepto de “nacional” del artículo 6, apartado 1, letra b), del [citado] Convenio en el sentido de que solo están incluidos en él sus propios nacionales y no otros ciudadanos de la Unión?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 28 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro, ante una solicitud de extradición presentada por un tercer Estado a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad de un nacional de otro Estado miembro que reside de manera permanente en el primer Estado miembro, cuyo Derecho nacional prohíbe únicamente la extradición de sus propios nacionales fuera de la Unión y contempla la posibilidad de que esa pena se ejecute en su territorio siempre que ese Estado miembro preste su consentimiento, proceda a la extradición de ese ciudadano de la Unión, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud de un convenio internacional, cuando no pueda hacerse cargo efectivamente de la ejecución de esta pena a falta de tal consentimiento.

- 29 En primer lugar, procede recordar que la sentencia Raugevicius se refería, como el asunto principal, a una solicitud de extradición procedente de un Estado tercero con el que la Unión no ha celebrado un acuerdo de extradición. El Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 45 de dicha sentencia, que, si bien, a falta de normas del Derecho de la Unión que rijan la extradición de los nacionales de los Estados miembros a Estados terceros, los Estados miembros son competentes para adoptar tales normas, están obligados a ejercer esa competencia con observancia del Derecho de la Unión, en particular, de la prohibición de discriminación recogida en el artículo 18 TFUE, así como del derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, garantizado en el artículo 21 TFUE, apartado 1.
- 30 Por tanto, debido a su condición de ciudadano de la Unión, un nacional de un Estado miembro que resida legalmente en el territorio de otro Estado miembro tiene derecho a invocar el artículo 21 TFUE, apartado 1, 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 [sentencia de 17 de diciembre de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania), C-398/19, EU:C:2020:1032, apartado 30 y jurisprudencia citada].
- 31 El hecho de que ese nacional de un Estado miembro distinto del Estado miembro ante el que se presenta una solicitud de extradición posea también la nacionalidad del país tercero autor de la solicitud no puede impedir que dicho nacional invoque los derechos y libertades conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión, en particular, los garantizados por los artículos 18 TFUE y 21 TFUE. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que poseer simultáneamente la nacionalidad de un Estado miembro y la de un país tercero no priva al interesado de esos derechos y libertades [véanse, en este sentido, las sentencias Raugevicius, apartado 29, y de 17 de diciembre de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania), C-398/19, EU:C:2020:1032, apartado 32].
- 32 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que S.M., que tiene, en particular, la nacionalidad croata, ha ejercido, en su condición de ciudadano de la Unión, su derecho, previsto en el artículo 21 TFUE, apartado 1, a circular y residir libremente 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, en el sentido del artículo 18 TFUE, a pesar de que es también nacional del país tercero autor de la solicitud de extradición de la que es objeto.
- 33 En segundo lugar, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas 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 Raugevicius, apartado 28, y de 17 de diciembre de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania), C-398/19, EU:C:2020:103, apartado 39 y jurisprudencia citada].
- 34 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 [sentencias Raugevicius, apartado 30, y de 17 de diciembre de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania), C-398/19, EU:C:2020:1032, apartado 40 y jurisprudencia citada].

- 35 Una restricción de esta índole solo puede justificarse si se basa en consideraciones objetivas y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional [sentencias Raugevicius, apartado 31, y de 17 de diciembre de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania), C-398/19, EU:C:2020:1032, apartado 41 y jurisprudencia citada].
- 36 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 [sentencias Raugevicius, apartado 32, y de 17 de diciembre de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania), C-398/19, EU:C:2020:1032, apartado 42 y jurisprudencia citada].
- 37 A este respecto, si bien el principio *non bis in idem*, como lo garantiza el Derecho nacional, puede constituir un impedimento para que un Estado miembro procese a aquellas personas cuya extradición se ha solicitado con fines de ejecución de una pena, no es menos cierto que, para evitar el riesgo de que dichas personas queden impunes, existen mecanismos en el Derecho nacional y en el Derecho internacional que permiten que cumplan sus penas, en particular, en el Estado del que son nacionales, aumentando así sus posibilidades de reinserción social tras el cumplimiento de las mismas (véase, en este sentido, la sentencia Raugevicius, apartado 36).
- 38 Este es el caso, en particular, del Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas, en el que son partes todos los Estados miembros, así como Bosnia y Herzegovina. En efecto, este Convenio permite que las personas condenadas en el territorio de un Estado firmante puedan solicitar, conforme a su artículo 2, su traslado al territorio de su país de origen para cumplir la condena que se les haya impuesto, en relación con lo cual los considerandos de este Convenio señalan que la finalidad principal del citado traslado es favorecer la reinserción social de las personas condenadas, permitiendo a los extranjeros que estén privados de libertad como consecuencia de una infracción penal cumplir su condena en su medio social de origen (véase, en este sentido, la sentencia Raugevicius, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 39 Asimismo, algunos Estados miembros, como la República Federal de Alemania, contemplan la posibilidad de que la asistencia judicial en el marco de un proceso penal se preste en forma de ejecución de una pena impuesta en el extranjero.
- 40 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 50 de sus conclusiones, en el caso de una solicitud de extradición a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad, la medida alternativa a la extradición, menos lesiva para el ejercicio del derecho de libre circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión que reside de manera permanente en el Estado miembro requerido, consiste precisamente en la posibilidad, cuando esta existe en el Derecho del Estado miembro requerido, de que dicha pena sea ejecutada en el territorio de ese Estado miembro.
- 41 Además, cuando existe esta posibilidad, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en relación con el objetivo de evitar la impunidad, los nacionales del Estado miembro requerido, por una parte, y los nacionales de otros Estados miembros que residen de manera permanente en ese Estado miembro



requerido y demuestren así un grado de integración cierto en la sociedad de este, por otra parte, se hallan en una situación comparable (véase, en este sentido, la sentencia Raugevicius, apartado 46 y jurisprudencia citada).

- 42 En estas circunstancias, los artículos 18 TFUE y 21 TFUE exigen que los nacionales de otros Estados miembros que residan de manera permanente en el Estado miembro requerido y sean objeto de una solicitud de extradición de un tercer Estado, a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad, puedan cumplir su pena en el territorio de ese Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de este último.
- 43 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que S.M., que vive en el territorio de la República Federal de Alemania con su esposa desde 2017 y que trabaja en ese país desde 2020, debe considerarse un ciudadano de la Unión que reside de manera permanente en ese Estado miembro.
- 44 Además, según las indicaciones facilitadas al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente, la ejecución en territorio alemán de la pena impuesta en Bosnia y Herzegovina contra S.M. es posible. En efecto, con arreglo a los artículos 48 y 57, apartado 1, de la IRG, la ejecución en territorio alemán de una pena impuesta en un tercer Estado está permitida siempre que el tercer Estado dé su consentimiento.
- 45 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en el caso de autos, la ejecución de esta pena en territorio alemán llevaría a la República Federal de Alemania a incumplir la obligación de extradición que incumbe al Estado miembro requerido en virtud del Convenio Europeo de Extradición.
- 46 A este respecto, indica que el término «nacionales», en el sentido del Convenio Europeo de Extradición, abarca, por lo que respecta a la República Federal de Alemania, únicamente a las personas que posean la nacionalidad de este Estado miembro, conforme a la declaración realizada por este con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), de dicho Convenio. En estas circunstancias, a diferencia del asunto que dio lugar a la sentencia Raugevicius, una eventual negativa de la República Federal de Alemania a extraditar a S.M. a Bosnia y Herzegovina sería contraria a las obligaciones que el citado Convenio impone a este Estado miembro.
- 47 Habida cuenta de estas consideraciones, ha de señalarse, en tercer lugar, que, como ha señalado el Abogado General en el punto 32 de sus conclusiones, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de la sentencia Raugevicius no ha consagrado un derecho automático y absoluto en favor de los ciudadanos de la Unión a no ser extraditados fuera del territorio de la Unión.
- 48 En efecto, como se desprende de los apartados 35 a 42 de la presente sentencia, ante una norma nacional que introduce, como en el litigio principal, una diferencia de trato entre los nacionales del Estado miembro requerido y los ciudadanos de la Unión que residen en él de manera permanente prohibiendo únicamente la extradición de los primeros, recae sobre ese Estado miembro la obligación de buscar activamente si existe una medida alternativa a la extradición, menos lesiva para el ejercicio de los derechos y libertades que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE reconocen a los ciudadanos de la Unión cuando son objeto de una solicitud de extradición emitida por un tercer Estado.

- 49 Así pues, cuando la aplicación de tal medida alternativa a la extradición consiste, como en el caso de autos, en que los ciudadanos de la Unión que residen de manera permanente en el Estado miembro requerido puedan cumplir su pena en ese Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro, pero esa aplicación está supeditada a la obtención del consentimiento del Estado tercero autor de la solicitud de extradición, los artículos 18 TFUE y 21 TFUE obligan al Estado miembro requerido a buscar activamente el consentimiento del Estado tercero. Para ello, el Estado miembro requerido deberá utilizar todos los mecanismos de cooperación y de asistencia en materia penal de que disponga en el marco de sus relaciones con dicho Estado tercero.
- 50 Si el Estado tercero autor de la solicitud de extradición consiente en que la pena privativa de libertad se ejecute en el territorio del Estado miembro requerido, este Estado miembro podrá permitir a los ciudadanos de la Unión que sean objeto de dicha solicitud y que residan de manera permanente en ese territorio cumplir en él su pena y garantizar así un trato idéntico al que dispensa a sus propios nacionales en materia de extradición.
- 51 En ese supuesto, de los datos facilitados al Tribunal de Justicia se desprende que la aplicación de esta medida alternativa a la extradición también podría permitir al Estado miembro requerido ejercer sus competencias de conformidad con las obligaciones convencionales que le vinculan al Estado tercero autor de la solicitud de extradición. En efecto, sin perjuicio de las comprobaciones que deba efectuar el órgano jurisdiccional remitente, el consentimiento de dicho Estado tercero a la ejecución de la totalidad de la pena a que se refiere la solicitud de extradición en el territorio del Estado miembro requerido puede, en principio, hacer superflua la ejecución de esa solicitud.
- 52 Por lo tanto, en el supuesto de que, en el caso de autos, la República Federal de Alemania consiguiera obtener el consentimiento de Bosnia y Herzegovina para que S.M. cumpla la pena impuesta en ese tercer Estado en el territorio de dicho Estado miembro, la aplicación de esa medida alternativa a la extradición exigida por los artículos 18 TFUE y 21 TFUE no conduciría necesariamente a que este último incumpla las obligaciones que el Convenio Europeo de Extradición le impone frente a dicho Estado tercero, extremo que debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente.
- 53 En cambio, si, a pesar de la aplicación de los mecanismos mencionados en el apartado 49 de la presente sentencia, ese tercer Estado no da su consentimiento a que se cumpla la pena privativa de libertad en cuestión en el territorio del Estado miembro requerido, no podría aplicarse la medida alternativa a la extradición exigida por los artículos 18 TFUE y 21 TFUE. En ese supuesto, dicho Estado miembro puede proceder a la extradición de la persona de que se trate, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud del citado Convenio, puesto que la denegación de la extradición no permitiría, en ese caso, evitar el riesgo de impunidad de esa persona.
- 54 En ese mismo supuesto, la extradición de la persona en cuestión constituye, a la luz de este objetivo, una medida necesaria y proporcionada para alcanzarlo, de modo que la restricción al derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros en el sentido del artículo 21 TFUE, que es objeto de controversia en el litigio principal, resulta justificada, habida cuenta de la jurisprudencia citada en los apartados 35 y 36 de la presente sentencia.

- 55 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Estado miembro requerido debe comprobar, no obstante, que dicha extradición no vulnerará los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular, su artículo 19 (sentencia Raugevicius, apartado 49; véase también, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 56 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que
- obligan a un Estado miembro al que un Estado tercero presenta una solicitud de extradición a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad de un nacional de otro Estado miembro que reside de manera permanente en el primer Estado miembro, cuyo Derecho nacional prohíbe únicamente la extradición de sus propios nacionales fuera de la Unión y contempla la posibilidad de que dicha pena se ejecute en su territorio siempre que el Estado tercero preste su consentimiento, a buscar activamente el consentimiento del Estado tercero autor de la solicitud de extradición utilizando todos los mecanismos de cooperación y de asistencia en materia penal de que disponga en sus relaciones con ese Estado tercero;
  - si no se obtiene dicho consentimiento, no se oponen a que, en tales circunstancias, el primer Estado miembro proceda a la extradición de ese ciudadano de la Unión, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud de un convenio internacional, siempre que la extradición no menoscabe los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### Costas

- 57 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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:

### Los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que

- **obligan a un Estado miembro al que un Estado tercero presenta una solicitud de extradición a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad de un nacional de otro Estado miembro que reside de manera permanente en el primer Estado miembro, cuyo Derecho nacional prohíbe únicamente la extradición de sus propios nacionales fuera de la Unión Europea y contempla la posibilidad de que dicha pena se ejecute en su territorio siempre que el Estado tercero preste su consentimiento, a buscar activamente ese consentimiento del Estado tercero autor de la solicitud de extradición utilizando todos los mecanismos de cooperación y de asistencia en materia penal de que disponga en sus relaciones con ese Estado tercero;**
- **si no se obtiene dicho consentimiento, no se oponen a que, en tales circunstancias, el primer Estado miembro proceda a la extradición de ese ciudadano de la Unión, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud de un Convenio**

**internacional, siempre que la extradición no menoscabe los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.**

Firmas