



Roj: **STS 56/2022 - ECLI:ES:TS:2022:56**

Id Cendoj: **28079130052022100001**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **11/01/2022**

Nº de Recurso: **115/2021**

Nº de Resolución: **8/2022**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 8/2022**

Fecha de sentencia: 11/01/2022

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 115/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 30/11/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

Transcrito por: CPB

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 115/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 8/2022**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D.<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande



En Madrid, a 11 de enero de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 115/2021, interpuesto por el procurador don Ernesto García-Lozano Martín, en nombre y representación de **don Miguel Ángel**, y bajo la dirección letrada de don Ismael Oliver Romero, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de enero de 2021, que acuerda su entrega en extradición a las Autoridades de Venezuela.

Ha intervenido como parte demandada la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 6 de abril de 2021, don Miguel Ángel, mediante su representación procesal, interpuso ante esta Sala recurso contencioso administrativo frente al acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de enero de 2021, que acuerda su entrega en extradición pasiva a las Autoridades de Venezuela.

**SEGUNDO.-** Tras recibirse el expediente administrativo, se formuló demanda que concluía suplicando a la Sala "Que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo y tener por formulada DEMANDA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de enero de 2021, por el que se acuerda la entrega mi mandante solicitada por las autoridades de la República Bolivariana de Venezuela; y tras los trámites oportunos, dicte en su día sentencia por la que, con estimación del presente recurso, declare no conforme a derecho la resolución recurrida, acordando DENEGAR LA EXTRADICIÓN solicitada."

**TERCERO.-** El Abogado del Estado contesta a la demanda mediante escrito en el que solicita de la Sala que "tenga por formulada contestación a la demanda y, en su día, desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales."

**CUARTO.-** No habiéndose recibido el recurso a prueba, sin perjuicio de tener por aportada la documental presentada por el recurrente, se presentaron por las partes escritos de conclusiones y quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno les correspondía.

**QUINTO.-** Por providencia de 22 de septiembre de 2021, se señaló para votación y fallo el 30 de noviembre de 2021, fecha en la que tuvo lugar.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso administrativo se interpone por don Miguel Ángel frente al acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de enero de 2021, por el que se aprueba su entrega en extradición pasiva a las Autoridades de Venezuela en ejecución de auto dictado por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 1 de diciembre de 2020, que confirma en súplica el dictado con fecha 6 de octubre de 2020, que acordaba la mencionada entrega.

**SEGUNDO.-** Las alegaciones sustanciales que se contienen en el escrito de demanda son las siguientes:

- Que las autoridades venezolanas le atribuyeron falsamente una serie de delitos económicos bajo el pretexto de que el actor era accionista de la empresa ABA Mercado de Capitales, cuando sólo tenía la condición de asalariado y ello elimina la relevancia penal del comportamiento que se le atribuye.

- Que ni España ni la Unión Europea reconocen al Presidente de Venezuela, don Elías, habiéndose reconocido en ambas instancias la legitimidad como Presidente interino de don Esteban. Cita el Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo de 13 de noviembre de 2017 relativo a medidas restrictivas, habida cuenta de la situación de Venezuela, en el que se sancionaba a varios miembros del gobierno venezolano, entre ellos a Fructuoso y a Gines, presidente del tribunal Supremo venezolano y Fiscal General del Estado, respectivamente; por tales razones, considera que la petición de extradición que se emitió contra Don Miguel Ángel, suscrita por Fructuoso y Gines, en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, debe ser considerada, en todo caso, ilegal como consecuencia directa de la ilegitimidad de las autoridades que la dictan.

**TERCERO.-** La Abogacía del Estado, por su parte, rechaza tales alegaciones con los siguientes razonamientos:

- La alegación que cuestiona la condición de accionista del recurrente no es propia de la fase de entrega en que nos encontramos, sino de la previa fase seguida ante la Audiencia Nacional, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala sobre las distintas fases del procedimiento de extradición y el cometido de cada una de ellas.



- Y en cuanto a la supuesta falta de legitimidad de las autoridades venezolanas para solicitar la extradición, alega que el Reglamento (UE) citado en la demanda no incluye entre las medidas restrictivas que adopta ninguna referencia a las solicitudes de extradición formuladas por Venezuela, y cita nuestra sentencia nº 1000/2020, de 15 de julio, en la que se rechazan alegaciones similares a las contenidas en la demanda.

**CUARTO.-** La respuesta a las alegaciones contenidas en la demanda requiere que tengamos presente que el acto impugnado es un acuerdo del Consejo de Ministros por el que, tras seguirse el correspondiente procedimiento de extradición en sus fases preliminar administrativa y posterior jurisdiccional, se aprueba la entrega del actor a las Autoridades de Venezuela en ejecución de un auto dictado por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que declara procedente la extradición y entrega del recurrente.

Es constante la jurisprudencia de esta Sala (entre otras muchas, SSTS de 16 de marzo de 2015, rec. 449/2014, o de 15 de julio de 2020, rec. 363/2019) que al abordar la naturaleza del procedimiento de extradición pasiva explica que se trata de un procedimiento mixto, de naturaleza administrativa y judicial, en el que se distinguen tres fases: dos gubernativas, la primera y la última, estando en medio la decisiva fase judicial. Estas tres fases están perfectamente delimitadas por la Ley y son totalmente independientes, aunque se subsigan unas a otras.

La primera de las fases está regulada en los arts. 7 a 11 de la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva (LEP), y tiene la finalidad de iniciar el procedimiento de extradición -respondiendo así a la solicitud deducida por el país extranjero que corresponda- y de decidir si ha lugar, o no, a continuar el procedimiento en vía judicial sobre la base de los arts. 2 a 5 de dicho texto legal y los Tratados de extradición, en su caso, suscritos por España con el país requirente.

La segunda, es la fase judicial, prevista en los arts. 12 a 18 de la LEP; en esta fase, como recuerda también esta Sala en las SSTS arriba reseñadas, "no se decide acerca de la hipotética culpabilidad o inocencia del sujeto reclamado, ni se realiza un pronunciamiento condenatorio, sino simplemente se verifica el cumplimiento de los requisitos y garantías previstos en las normas para acordar la entrega del sujeto afectado".

Y la tercera fase -contemplada en el art. 18, en relación al art. 6 de la LEP- se concreta a la actuación del Gobierno decidiendo la entrega física de la persona reclamada, o a la denegación de la extradición, una vez que se le ha comunicado el auto del Tribunal declarando procedente la extradición. Esta denegación, sin embargo, se limita a los supuestos específicamente previstos en el párrafo segundo del citado art. 6 de la LEP de 1985, esto es: "Atendiendo al principio de reciprocidad, o a razones de seguridad, orden público o demás intereses esenciales para España".

Así pues, de conformidad con dicha jurisprudencia, al acuerdo inicial adoptado por el Consejo de Ministros le corresponde un control meramente formal, el control de las formalidades extrínsecas de la solicitud de extradición, control que incluye, entre otros, la comprobación de que la solicitud venga acompañada de la documentación prevista en la ley y en los Tratados. El control de fondo o sustantivo de los requisitos para conceder o denegar la extradición, esto es, la suficiencia, no sólo formal, sino material de la documentación presentada, corresponde en exclusiva a la jurisdicción penal. Y al Consejo de Ministros en la tercera y última fase le corresponde ya exclusivamente la ejecución o cumplimiento de la decisión sobre la entrega adoptada por la jurisdicción, decisión que será vinculante para el Consejo de Ministros cuando sea negativa, esto es, cuando el tribunal deniegue la extradición, no siéndolo, cuando sea positiva, supuesto en el que, acordada la extradición por la jurisdicción penal, el Gobierno puede denegar la entrega en el ejercicio de la soberanía nacional, por razones de reciprocidad, seguridad, orden público o demás intereses esenciales para España (art. 6 de la LEP).

El acuerdo aquí impugnado corresponde a la tercera de estas fases y contiene, exclusivamente, la decisión del Gobierno de dar cumplimiento a la decisión de entrega previamente adoptada por la Audiencia Nacional. Quiere con ello decirse que se ha producido ya el control, tanto formal como material, de la documentación aportada por el Estado requirente, primero, el control formal, al dictarse el acuerdo inicial por el Consejo de Ministros y, después, el control material de la misma en la decisión adoptada por la Audiencia Nacional.

Pues bien, la alegación del recurrente sobre su condición de accionista o de asalariado y su incidencia en la valoración penal de los hechos desde la perspectiva del proceso extradicional tiene su lugar adecuado en la segunda de las fases que hemos indicado, la que se ha seguido ante la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, sin que las apreciaciones de dicho órgano jurisdiccional al respecto sean revisables por esta Sala al no ser la decisión de dicho Tribunal el objeto del presente recurso. Tales alegaciones han sido, además, expresamente valoradas y rechazadas en el auto dictado por el Pleno de la Sala de lo Penal por el que se accedió a la extradición del recurrente y su pronunciamiento no es revisable en esta sede.

Y en cuanto a las alegaciones sobre la falta de legitimidad de las autoridades venezolanas solicitantes de la extradición, esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse ya sobre alegaciones similares en la sentencia nº



1000/2020, de 15 de julio, dictada en el recurso nº 363/2019, cuyas consideraciones debemos reproducir por obvias razones de unidad de doctrina:

"Por lo que se refiere a la falta de legitimidad de las autoridades venezolanas solicitantes de la extradición, obvio es que no corresponde a este Tribunal Supremo pronunciamiento alguno al respecto, al tratarse de una cuestión extramuros del Acuerdo del Consejo de Ministros que aquí enjuiciamos, y con el concreto ámbito que hemos descrito. No es, la que se suscita, una cuestión competencial propia de esta jurisdicción, ni tampoco de la jurisdicción penal —y menos en el concreto procedimiento de extradición que nos ocupa—, debiendo limitarnos de dejar constancia de que, concluidas las dos primeras fases del procedimiento, el Gobierno cuenta con habilitación para actuar de conformidad con lo establecido en el artículo 6.2 de la LEP: *"La resolución del Tribunal declarando procedente la extradición no será vinculante para el Gobierno, que podrá 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"*.

C) Por último, tampoco puede afectar a la decisión que adoptamos, la circunstancia de que la Decisión (PESC) 2018/90 del Consejo, de 22 de enero de 2018, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/2074, de 13 de noviembre de 2017, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela, se añadan, en su Anexo, a las personas que ya figuraban en la Decisión modificada, siete nuevas personas, entre ellas:

1. Don Fructuoso (*"Presidente y exvicepresidente del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. En el ejercicio de estos cargos, ha apoyado y facilitado las acciones y políticas del Gobierno que han menoscabado la democracia y el Estado de Derecho en Venezuela, y es responsable de acciones y declaraciones que han usurpado la autoridad de la Asamblea Nacional"*).

2. Don Gines (*"Fiscal General de Venezuela nombrado por la Asamblea Constituyente. En el ejercicio de este cargo y de cargos anteriores como los de Defensor del Pueblo y presidente del Consejo Moral Republicano, ha menoscabado la democracia y el Estado de Derecho en Venezuela, al apoyar públicamente acciones contra los opositores al Gobierno y la retirada de las competencias a la Asamblea Nacional"*).

Pues bien, examinado el contenido de las denominadas "Medidas restrictivas", en relación con las personas incluidas en el Anexo de las Decisiones citadas, se comprueba que las mismas hacen referencia a "Restricciones de la exportación" (artículos 1 al 5), "Restricciones de la admisión" (artículo 6), e "Inmovilización de fondos y de recursos económicos" (artículos 7 y 8). Por ello, no podemos encontrar relación alguna entre dichas "Medidas restrictivas" y la solicitud extradición admitida a trámite por el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, cuando, además, de forma directa, no se aprecia —ni se acredita— relación alguna entre los cargos públicos de referencia y el titular del Juzgado Especial Cuarto (4º) de Primera Instancia en Funciones de Control con Jurisdicción Nacional y Competencia en casos Vinculados con Delitos Asociados al Terrorismo, que emitió la orden de detención del recurrente. Tampoco se aprecia —ni se acredita— relación alguna entre los cargos públicos de referencia y los jueces que dictaron la Sentencia 155 de fecha 22 de julio de 2019, emanada de la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la que se declaró procedente la extradición del recurrente.

Con más precisión se regulan estas "Medidas restrictivas" en el Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela, que en sus cuatro primeros Considerando explica el sentido del Reglamento:

*"(1) En vista de que continúa el deterioro de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos en Venezuela, la Unión ha expresado en repetidas ocasiones su preocupación y ha pedido a todos los agentes políticos e instituciones venezolanos que trabajen de manera constructiva en la búsqueda de una solución a la crisis en el país, en el pleno respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos, las instituciones democráticas y la separación de poderes.*

*(2) El 13 de noviembre de 2017, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2017/2074, que prevé, entre otras cosas, la prohibición de la exportación de armas y de equipos que puedan ser utilizados para la represión interna, la prohibición de exportación de equipos de vigilancia y la inmovilización de fondos y de recursos económicos de determinadas personas, entidades y organismos responsables de graves violaciones o abusos de los derechos humanos o de la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática, o de personas, entidades u organismos cuya acción, políticas o actividades socaven de otra forma la democracia o el Estado de Derecho en el país, así como de personas, entidades u organismos asociados con ellas.*

*(3) Determinadas medidas contempladas en la Decisión (PESC) 2017/2074 pertenecen al ámbito de aplicación del Tratado y, por tanto, con el fin de garantizar, en particular, su aplicación uniforme por parte de los agentes económicos en todos los Estados miembros, resulta necesario adoptar un acto reglamentario de la Unión a efectos de su aplicación.*



(4) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, sobre todo, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y concretamente los derechos a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial y a la protección de los datos de carácter personal. El presente Reglamento debe aplicarse de conformidad con esos derechos."

Tampoco en nuestro caso se aprecia -ni se acredita- relación alguna entre los cargos públicos de referencia y el titular del Juzgado Noveno de Primera Instancia Estatal que emitió la orden de detención del recurrente ni con los jueces que dictaron la Sentencia nº 154 de 18 de julio de 2019, emanada de la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la que se declaró procedente la extradición del recurrente. Y en fin, también estas alegaciones han sido expresamente rechazadas por el auto dictado por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional cuyos pronunciamientos, insistimos, no son revisables en esta sede.

Por todo ello, procede la desestimación en su integridad del recurso contencioso administrativo.

**QUINTO.-** La desestimación del presente recurso contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en el art 139 LRJCA, nos obliga a la imposición de las mismas a la parte demandante, al no apreciarse serias dudas de hechos o de derecho que pudieran excluirlas. No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado art. 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por la parte recurrente, a la cantidad máxima de 4.000 euros -más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido-, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en los escritos de las partes.

## FALLO

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

**1º.** Desestimamos el recurso contencioso administrativo núm. 115/2021, interpuesto por don Miguel Ángel contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de enero de 2021, que acuerda su entrega en extradición pasiva a las Autoridades de Venezuela.

**2º.** Imponemos las costas del recurso en los términos expresados en el último Fundamento Jurídico de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.