

Ejecución de un acto administrativo español en Italia
por medio del Reglamento UE 1215/2012, relativo
a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución
de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil

Execution of a Spanish administrative act in Italy through
Regulation (EU) n° 1215/2012, on jurisdiction
and the recognition and enforcement of judgments in civil
and commercial matters

JUAN J. GUTIÉRREZ ALONSO

*Profesor Titular de Derecho administrativo
Universidad de Granada*

Recibido: 26.07.2024 / Aceptado: 10.10.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8948

Resumen: En este trabajo se analiza el intento de ejecución de un acto administrativo español en Italia por medio del Reglamento EU 1215/2012, que excluye de su ámbito de aplicación la materia administrativa. Se refiere y estudia asimismo el itinerario judicial seguido en la jurisdicción italiana y española, evidenciando la confusión y problemas que puede originar la consideración de un acto administrativo como título ejecutivo civil o mercantil.

Palabras clave: Acto administrativo, ejecución de documentos públicos, Reglamento de Bruselas I bis, Ley de Enjuiciamiento Civil, Títulos ejecutivos de naturaleza privada, problemas de jurisdicción.

Abstract: In this work we analyze the attempt to execute a Spanish administrative act in Italy through EU Regulation 1215/2012, which excludes administrative matters from its scope of application. Also, the judicial itinerary followed in the Italian and Spanish jurisdiction is referred and studied in this article, evidencing the confusion and different problems that can arise from considering an administrative act as a civil or commercial executive title.

Keywords: Administrative act, execution of public documents, Brussels Regulation I bis, Civil Procedure Law, executive titles of a private nature, jurisdiction problems.

Sumario: I. El acto concreto objeto de análisis y el marco normativo del reconocimiento y ejecución; II. Impugnación contencioso-administrativa en España del acto III. El certificado europeo expedido por el Ministro, su impugnación ante la Audiencia Nacional y las resoluciones judiciales italianas que afrontan el reconocimiento y ejecución del acto. IV. Conclusiones.

I. El acto concreto objeto de análisis

1. Habida cuenta la singularidad y complejidad del caso objeto de análisis, debemos pedir una cierta comprensión por adelantado si la exposición no resulta lo suficientemente clara o la superposición de acontecimientos dificulta su seguimiento, aunque intentaremos abordar la cuestión del modo más preciso posible.

En la sección «*Autoridades y personal*» del Boletín Oficial del Estado, de fecha 21 de febrero de 2015, se publicó el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero, por el que se nombra Rector del Real Colegio de San Clemente de los españoles en Bolonia, que es el acto cuya tramitación, publicación e intentos de reconocimiento y ejecución por medio del Reglamento UE 1215/2012, vamos a tratar. Conviene señalar con carácter previo, para una adecuada contextualización, algunas cuestiones.

El Colegio de San Clemente de los españoles en Bolonia lo fundó el Cardenal Gil de Albornoz en 1364 mediante testamento otorgado ante notario apostólico. Se trata de un ente privado e independiente, como independientes son sus medios de vida y su relación con el entonces Patronato de la Corona, que ya no existe hoy como tal. Sus bienes y patrimonio son de origen familiar y pontificio, siendo además el único medio para cumplir la voluntad fundacional de Gil de Albornoz, que sigue desarrollándose en la actualidad después de 660 años¹.

El Colegio, además, no se encuentran en ningún catálogo de la Administración española porque nunca han pertenecido al Estado español ni al patrimonio de la Corona. Ha sido, por resumirlo, una institución que ha procurado a nuestra nación un sinfín de estudiosos, pensadores e intelectuales a lo largo de sus casi siete siglos de existencia y que precisamente por este motivo ha merecido atención y protección por parte de las autoridades nacionales.

Las actuales normas que lo rigen se contienen en un Reglamento aprobado mediante Real Decreto de 20 de marzo de 1919, que remite a las primeras del siglo XIV y a la voluntad de su fundador, el Cardenal Gil de Albornoz, quedando siempre bajo la autoridad de la casa o linaje de Albornoz, es decir, sus familiares y/o descendientes².

2. A mediados de 2014 se conoció el deseo del Rector D. José Guillermo García Valdecasas de retirarse después de un excepcional trabajo durante más de treinta años de dedicación plena que procuró un formidable legado en todos los ámbitos.

En la reunión de Junta de Patronato, que es el órgano de gobierno del Colegio según lo dispuesto en los arts. 1 y 2 de los mencionados Estatutos, de fecha 13 de octubre de 2014, se propuso un nuevo Rector bajo la modalidad de contrato de alta dirección por año a prueba. Una opción insólita en la tradición histórica del Colegio y desde luego de muy difícil encaje en sus propias normas de funcionamiento como veremos más adelante.

Esta decisión dio lugar a una contestación entre los antiguos colegiales y también provocó una serie de decisiones por parte del D. Íñigo de Arteaga y Martín, Presidente y Patrono del Colegio. No ha lugar en este momento entrar en detalle sobre las mismas, pero sí conviene señalar que dichas decisiones provocaron que el anterior Rector siguiera interinamente en el cargo y que dos miembros del Patronato, los Srs. Fernando Suárez González y Raimundo Bassols Jacas, fueran expulsados del mismo al constatar, según el Patrono y Presidente, que uno no ejercía la condición que ostentaba, es decir, la de representante de los antiguos colegiales, sino que actuaba por cuenta propia e interés de terceros, y que otro, que

¹ El Colegio y sus bienes no se refieren en la Ley de 12 de mayo de 1865, sobre el patrimonio de la Corona, que en sus artículos 29 y 30 había dispuesto, ni más ni menos, una organizada y cualificada comisión para realizar el inventario del patrimonio de la Corona. El Colegio tampoco estuvo en el catálogo de bienes de la Ley de 26 de junio de 1876, de patrimonio de la Corona, ni bajo la Ley de 7 de marzo de 1940, sobre patrimonio nacional, y menos en la vigente Ley 23/1982, de patrimonio nacional. Nunca estuvo adscrito al patrimonio de los reyes de España ni bajo el ámbito de aplicación de la Ley General de Beneficencia de 1849. No es resultado tampoco del ejercicio del derecho recogido en el artículo 34 de la Constitución de 1978 ni ninguna otra anterior que le sea asimilable. Tampoco estuvo nunca sometido a la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones. Menos aún, a la siguiente y actualmente vigente Ley 50/2002, de diciembre, de fundaciones.

² Sobre los Estatutos del Colegio y la evolución histórica de sus normas internas y de funcionamiento véase la publicación en el diario El Mundo del 8 de enero de 2021.

ocupaba la condición de sexto miembro en el Patronato, en realidad no estaba previsto en las normas estatutarias y por tanto no tenía derecho a participar en las reuniones del órgano de gobierno del Colegio.

Sea como fuere, el 19 de febrero de 2015 el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación español ignoró las decisiones del Patrono y Presidente, también las decisiones que la nueva Junta de Patronato había adoptado en febrero de 2015, que nunca impugnó, y sólo unos días después evacuó un Real Decreto de nombramiento de nuevo Rector y lo sometió a firma de S.M. el Rey. El 21 de febrero de 2015, firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores español, se publicaba en el Boletín Oficial del Estado, en la sección Autoridades y Personal, tal y como se ha mencionado anteriormente. Inmediatamente se supo que dicho Real Decreto no había pasado el preceptivo trámite del Consejo de Ministros, cuestión que, como se verá, ha sido tratada en sede jurisdiccional ante el Tribunal Supremo.

El nuevo Rector allí nombrado solicitó tomar posesión del cargo al Patrono y Presidente de la Junta de Patronato y éste, muy educadamente, haciendo un llamado al entendimiento y la conciliación, rechazó tal posibilidad por entender que las circunstancias que habían rodeado aquel nombramiento, incluidas algunas irregularidades que él, como autoridad sobre el Colegio no podía consentir, aconsejaban no proceder con la toma de posesión y le instaba a llegar a algún tipo de acuerdo.

Lejos de atenderse el llamamiento del Patrono y Presidente, se iniciaron acto seguido toda una serie de actuaciones tendentes a intentar el reconocimiento y ejecución del Real Decreto en la República de Italia.

II. Impugnación contencioso-administrativa en España del acto

3. El Real Decreto 108/2015 hay que recordar que estuvo precedido del acuerdo de Junta de Patronato del Colegio de España en Bolonia, de 13 de octubre de 2014, cuya intrahistoria y detalle ha sido mínimamente explicada en otra publicación³. La publicación del Real Decreto en el BOE dio lugar a una serie de procedimientos administrativos y judiciales.

Uno de ellos fue la solicitud de revisión de oficio ante el Consejo de Ministros del Real Decreto 108/2015. Solicitud efectuada por la Asociación Cardenal Alborno, que reúne a más de un centenar de antiguos colegiales.

4. Este procedimiento provocó, en primer lugar, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2021 (rec. 280/2021), que reconoció la legitimación de dicha Asociación para instar la impugnación, la obligación del Gobierno de atender la revisión de oficio por concurrir eventuales causas de nulidad, y también la naturaleza privada del Colegio. Este segundo detalle no es menor puesto que el Consejo de Estado, en su Dictamen de 4 de febrero de 2021, nunca publicado, venía a sostener que el Colegio es prácticamente una dependencia del Ministerio de Asuntos Exteriores e instaba al Gobierno a modificar sus estatutos unilateralmente llegado el caso.

Nada más publicarse aquella sentencia del Tribunal Supremo aparecieron en prensa nacional varios artículos⁴ abordando la cuestión y en la revista *Actualidad Administrativa* se incorporó también un análisis de la magistrada Dña. I. MARTÍN VALERO, titulado *Los actos del Rey: naturaleza jurídica e impugnabilidad*, en el que se estudiaba la cuestión litigiosa.

Una cuestión litigiosa que se refiere concretamente al nombramiento de Rector del Colegio de San Clemente de los Españoles de Bolonia, cuyos estatutos de 1919 prevén en su artículo 14 que el Rector será nombrado por el Rey a propuesta de la Junta de Patronato, que es el órgano exclusivo de gobierno de la institución, como se ha dicho. Nada más se especifica en esta disposición, aprobada y publicada bajo el régimen de la Monarquía constitucional y vigencia de la Constitución de 1876, es decir, nada se indica sobre el instrumento o acto regio preciso que deba utilizarse.

³ En el núm. 100 de la Revista *El Cronista* se han publicado recientemente dos artículos al respecto. Uno, firmado por quien suscribe este mismo texto, centrado en la singularidad y rareza del Real Decreto de Ministro, y otro, firmado por J.E. Soriano.

⁴ Diario VOZPOPULI de 28 de octubre de 2021: *El Supremo avala a los 'bolonios' en su lucha contra el Gobierno por el Colegio de España*.

De este modo, al conocerse que el Real Decreto 108/2015, de nombramiento de Rector, no había sido sometido al trámite del Consejo de Ministros, no pocos juristas de reconocido prestigio consideraron irregular esta forma de proceder, pues el Real Decreto de Ministro no es una figura que exista en nuestro ordenamiento vigente. Desde JORGE DE ESTEBAN a ENRIQUE GIMBERNAT o TORRES DEL MORAL así se pronunciaron en el diario El Mundo⁵.

El diario ABC también se interesó por la cuestión y preguntó directamente al Ministro José Manuel García-Margallo. El Ministro que refrendó el Real Decreto admitió expresamente que aquel nombramiento «*Fue un lío monumental, pero no me acuerdo de lo que pasó allí*», «*Era muy complicado y yo le voy a confundir porque no me lo sé*». Es el mismo Ministro que, como veremos, también expidió un certificado europeo del anexo II del Reglamento UE 1215/2012 sobre la autenticidad del acto y su naturaleza civil o mercantil de carácter ejecutivo.

5. Pedir a S.M. el Rey que sancionara un Real Decreto sin haberlo sometido previamente al Consejo de Ministros causó, efectivamente, desconcierto y perplejidad, tanto como las propias declaraciones del Ministro reconociendo que no sabía nada del asunto. T. Ramón Fernández adelantó, con gran agudeza, que «*La solicitud de un informe de la Abogacía del Estado que acompañara ese nombramiento hace suponer además que el asunto que aborda tiene más miga que un mero nombramiento*»⁶.

Para el catedrático de Derecho administrativo los reales decretos «son para otra cosa» y en esta ocasión correspondería una «real cédula». Efectivamente, la cuestión que debía aclararse era si nuestro ordenamiento permite un Real Decreto de Ministro, esto es, sin acuerdo previo de Consejo de Ministros, en un nombramiento de este tipo, y si el Real Decreto era el instrumento adecuado para articular dicho nombramiento.

La opción de la Real Cédula había sido la opción mantenida por el Consejo de Estado en relación con los nombramientos que podemos calificar como honoríficos o graciables de S. M. el Rey. Así puede comprobarse en el Dictamen núm. 54992, de 11 de octubre 1990, relativo al nombramiento de Rector del Colegio de San Albano o Seminario de Ingleses de Valladolid, indicándose allí que el instrumento apropiado para realizarlos es la Real Cédula, amparándose precisamente en razones históricas y tradicionales. Así se hizo también, más recientemente, cuando el Consejo de Ministros aprobó la Real Cédula de 18 de diciembre de 2014, por la que se nombra rector del Real Colegio de Escoceses de Salamanca mediante Real Cédula refrendada por el Ministro de Justicia.

6. Consecuentemente, parece lógico y resultaba completamente legítimo, preguntarse sobre la regularidad de la forma de proceder en el caso del Real Decreto 108/2015, es decir, preguntarse sobre el revestimiento formal de un acto regio en un caso como el de referencia.

El artículo de la magistrada I. MARTÍN VALERO, por su parte, se refiere al itinerario procesal seguido hasta llegar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2021 (rec. 280/2021). Sentencia que, muy resumidamente, reconoce la naturaleza privada del Colegio, cosa que se había puesto en duda o, mejor dicho, se sostenía una cosa o la contraria según interesaba en según qué sede, y admite también la legitimación de la Asociación Cardenal Albornoz para solicitar la revisión de oficio del acto.

Esta asociación solicitó formalmente la revisión de oficio del Real Decreto 108/2015 por entender que podían concurrir diversas causas de nulidad, pero su petición fue denegada por el Consejo de Ministros, que sostuvo que la Asociación carecía de legitimación para actuar y que, en cualquier caso, el Real Decreto citado no tenía naturaleza administrativa y resultaba, por así decirlo, inimpugnable.

7. En otra publicación ya he tenido ocasión de apuntar que resulta lógico preguntarse por qué recurrir a un Real Decreto si se podía haber optado por otros instrumentos para dar cumplimiento a lo dispuesto en los estatutos del Colegio. Es decir, cuál es la explicación para optar por un real decreto de nombramiento cuando se podía acudir por ejemplo a la real cédula o incluso una simple carta o documento de conformidad como el propio Tribunal Supremo apuntó en la sentencia referida⁷.

⁵ El Mundo, 17 de junio de 2016, Juristas de gran prestigio ven 'irregular' el 'decretazo' de Margallo | España | EL MUNDO

⁶ Diario El Mundo, de 17 de junio de 2015.

⁷ J.-J. GUTIÉRREZ ALONSO, "Revisión de oficio de un acto del Rey", en *Actualidad Administrativa*, nº 5, 2024.

Parece lógico pensar que una vez que el Ministerio de Asuntos Exteriores y otros altos funcionarios del Estado tomaron conciencia de que el Patrono y Presidente de la fundación, D. Íñigo de Arteaga y Martín, no activaría el artículo 16 de los Estatutos, esto es, el referido a la toma de posesión del cargo, que es diferente del de nombramiento como sabemos, comenzaron entonces a valorar las opciones de que disponían para hacerlo efectivo y doblegar la voluntad del Patrono.

Pensaron que el Real Decreto sería el instrumento adecuado al entender que al ser un acto administrativo que conlleva ejecutividad. Pero sucede que el Colegio se encuentra en Italia y no en España. Y aquí es precisamente donde comienzan todas las dificultades.

8. En cualquier caso, el procedimiento de revisión de oficio iniciado en su día por la Asociación Cardenal Alborno, desembocó finalmente en la STS de 17 de noviembre de 2023 (Rec. 517/2022), donde se plantea la idoneidad del real decreto como instrumento para concretar el «acto del Rey», si se debe acordar o no en Consejo de Ministros y a quién corresponde el refrendo, señalándose que la STS 1224/2021 ya apuntó podría haberse limitado a comunicar por escrito su conformidad con la propuesta de nombramiento.

Más allá de si el Real Decreto debe acordarse en Consejo de Ministros, se indica que los Estatutos no prevén la intervención del Consejo de Ministros, pues se trata de un acto privado del Rey, no es suyo sino de la Junta de Patronato del Real Colegio y ajeno al Gobierno, pues no es de los previstos en el artículo 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno ni le resultaría aplicable el artículo 24. Hay que recordar nuevamente a este respecto que evidentemente no se estaba sosteniendo que el Real Decreto debió pasar por Consejo de Ministros, sino que el acto, el revestimiento formal del nombramiento no debe hacerse mediante acuerdo de consejo de Ministros sino que, en todo caso, de hacerse, debió pasar por el trámite de Consejo de Ministros.

En cuanto al refrendo, se parte de que el nombramiento no lo ha sido a propuesta del entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de que el artículo 64.1 de la Constitución prevé el refrendo, bien por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes, siendo en este caso el Ministro de Exteriores. Y finalmente, se menciona también el límite al ejercicio de la potestad de revisión que implica el artículo 110 de la Ley 39/2015, puesto que el cargo de Rector dura seis años, la revisión del Real Decreto 108/2015 se solicitó el 14 de enero de 2019 y al tiempo de la aprobación del acuerdo impugnado habrán transcurrido más de siete años desde la publicación.

9. El Tribunal Supremo delimita la revisión de oficio a la causa de nulidad del apartado b) del artículo 47 de la Ley 39/2015, es decir, que haya sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, y señala que los actos impugnados recuerdan la jurisprudencia sobre tal causa de nulidad y la aplica al ámbito delimitado en nuestra sentencia: idoneidad del empleo del real decreto como instrumento para concretar el «acto del Rey», si se debe acordar o no en Consejo de Ministros y a quién corresponde refrendarlo asumiendo la responsabilidad del Rey

Se rechaza que el Real Decreto 108/2015 no sea un acto administrativo sino un acto privado de nombramiento, argumentando que tal causa no puede prosperar porque, precisamente, en ejecución de esa sentencia se dicta el acto administrativo impugnado que inadmite la solicitud de revisión de actos nulos y eso es lo litigioso: un acto dictado en el ejercicio de esa potestad administrativa, al margen de su resultado. Y se recuerda igualmente que el ejercicio de la potestad de revisión de oficio de actos nulos y firmes por haber sido consentidos exige prudencia y contención pues afecta a la seguridad jurídica derivada de esa firmeza.

Se afirma que incluso concurriendo un motivo de nulidad de pleno Derecho podría rechazarse la revisión en los supuestos del artículo 110 de la Ley 39/2015, entre los que está la llamada a la equidad, lo que integra uno de los pocos casos en los que se invoca en nuestro ordenamiento a los efectos del artículo 3.2 del Código Civil. Argumento ha sido criticado por PÉREZ ALONSO al considerar que se rescuita la equidad para rescatar un acto mal hecho por parte de la Administración⁸.

⁸ El Tribunal Supremo entre Cánovas y la equidad para salvar *in extremis* la legalidad de un real decreto no emanado del Consejo de Ministros | Monsieur de villefort (wordpress.com)

10. El Tribunal Supremo, por último, señala que la demanda no puede prosperar respecto de la causa del apartado b) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015 por el hecho de que el acto del Rey haya sido refrendado por el entonces Ministro de Exteriores. Se excluye que estemos ante una eventual incompetencia manifiesta y menos por razón de la materia, todo sobre la base de «*lo peculiar de la naturaleza del Real Colegio, de sus Estatutos se deduce que su relación con la Administración del Estado se entiende hoy día con el Ministerio de Asuntos Exteriores*». A juicio del Tribunal Supremo, si se ha optado por el real decreto como instrumento jurídico para dar forma a la conformidad del Rey, no es porque se trate de una decisión del Gobierno o de su presidente a efectos del artículo 24.1.b) y d) de la Ley del Gobierno, sino como la forma más idónea, por su superior rango, para plasmar la voluntad formal del Rey y todo, insistimos, en congruencia con la historia y tradición del Colegio y lo peculiar de su régimen jurídico.

Este razonamiento creemos es equivocado y conlleva un cambio, aunque sea un ámbito muy delimitado y seguramente intrascendente para todos aquellos que no estén relacionados con el Colegio ni éste les importe gran cosa, del ordenamiento jurídico.

En los Estatutos del Colegio, insistimos, de 1919, no se establece el instrumento concreto para materializar el nombramiento, en la Constitución ni tampoco en la ley está previsto el Real Decreto de Ministro para un supuesto como el de referencia, porque no hay habilitación normativa expresa para ello, por lo que los Reales Decretos parece evidente que están pensados en nuestro ordenamiento vigente para otra cosa, como la propia Abogacía del Estado entendió en un primer momento cuando se le elevó la consulta⁹. Además, la historia y tradición del Colegio no parece un argumento que justifique la elección del real decreto, máxime si tenemos en cuenta las alternativas u opciones más adecuadas que permite el ordenamiento. Y por otro lado, «lo peculiar de su régimen jurídico» no puede considerarse tampoco un argumento jurídico consistente, máxime cuando en su tramitación y publicación en el diario oficial puede sostenerse igualmente que se han vulnerado no pocas disposiciones administrativas¹⁰.

11. La Sentencia de 17 de noviembre de 2023, como ya hemos tenido ocasión de señalar¹¹, resulta muy medida en lo que a la revisión de oficio se refiere. Desde nuestro punto de vista, opta sin fundamento convincente por salvar un Real Decreto refrendado por un Ministro que reconoció abiertamente no saber ni entender nada de dicho acto, y que seguramente no debió evacuarse nunca. Mucho menos publicarse en el diario oficial vista la naturaleza privada del Colegio, que tampoco parece tener encaje en lo dispuesto en el Real Decreto 181/2008, del BOE, la presencia simbólica del Estado en su estructura de gobierno y la razón última de esta forma de proceder, que no era otra, como se ha señalado, que violentar y doblegar al Patrono y Presidente de la Fundación Albornociana, en interés de un grupúsculo de altos funcionarios y otro de antiguos, y muy mayores, colegiales autocosiderados «los importantes».

III. El certificado europeo expedido por el Ministro, su impugnación ante la Audiencia Nacional y las resoluciones judiciales italianas que afrontan el reconocimiento y ejecución del acto.

12. La cuestión referida a la expedición del certificado europeo no es menor porque resulta un requisito ineludible del mecanismo de reconocimiento activado por el Reglamento UE 1215/2012 y porque, como señala en la Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, de 28 de febrero de 2019, asunto C579/17, el certificado constituye el fundamento para la aplicación del principio de ejecución directa de las resoluciones dictadas en los Estados miembros.

Sostenía el Abogado General en su informe referido en esta Sentencia, que las funciones que cumple así el citado certificado en el sistema del Reglamento n.º 1215/2012 justifican, en particular, una situación, como la del litigio principal, en la que el órgano jurisdiccional que ha dictado la resolu-

⁹ Así se evidencia en el Informe de la Abogacía del Estado de 30 de enero de 2015.

¹⁰ Consta la preocupación que hubo entre no pocos funcionarios del Ministerio de la Presidencia, responsables administrativos de los expedientes, por la precipitada aparición en el BOE del Real Decreto 108/2015, sin evacuarse los procedimientos internos establecidos.

¹¹ «Revisión de oficio de un acto del Rey», en *Actualidad Administrativa*, n.º 5, 2024.

ción que debe ejecutarse no se ha pronunciado, en la fase de enjuiciamiento, sobre la aplicabilidad del Reglamento n.º 1215/2012, que ese órgano jurisdiccional debe, en la fase de la expedición del referido certificado, comprobar si el litigio está comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento

Al comprobarse si es competente para expedir el certificado con arreglo al artículo 53 del Reglamento n.º 1215/2012, la actuación del citado órgano jurisdiccional se enmarca en la continuidad del procedimiento judicial anterior, garantizando su plena eficacia, en la medida en que, sin certificación, una resolución no puede circular libremente en el espacio judicial europeo.

13. Por otro lado, en consonancia con el Reglamento n.º 1215/2012, la expedición del certificado se confía al órgano jurisdiccional que conozca mejor el litigio y que, respecto al fondo, esté en mejores condiciones de confirmar que la resolución es ejecutiva.

Por consiguiente, el procedimiento para la expedición de un certificado con arreglo al artículo 53 del Reglamento n.º 1215/2012 reviste, en circunstancias como las del litigio principal, una naturaleza jurisdiccional, de modo que un órgano jurisdiccional nacional competente en el marco de tal procedimiento está facultado para plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

14. Por otro lado, el Auto de la Audiencia Provincial de Cádiz, de 13 de noviembre de 2018, se hace un análisis interesante sobre el funcionamiento del Reglamento 1215/2012 cuando de documentos públicos se trata, remitiéndose, como no puede ser de otro modo, a la Ley de Cooperación Jurídica Internacional, que modificó la LEC para incorporar la Disposición Final 25ª.

Allí se refiere la Disposición Final 25ª LEC, que reproduce en su integridad, haciendo mención a los documentos públicos y a la fuerza ejecutiva de los mismos, así como a la autoridad competente para la expedición de los certificados europeos¹².

15. Y tiene especial importancia el régimen jurídico normativo de la expedición de los certificados europeos a que se refiere el Reglamento UE 1215/2012, porque el Gobierno había sido incapaz de aclarar, ante varias preguntas registradas por el Portal de Transparencia, dónde está establecido en nuestro ordenamiento que un Real Decreto pueda considerarse jurídicamente un documento público civil o mercantil con fuerza ejecutiva en España, dónde está reconocido normativamente que un Real Decreto sea un título ejecutivo civil o mercantil, y dónde está establecida la competencia del Ministro para expedir el certificado europeo Anexo II del Reglamento EU 1215/2012.

Vuelvo a reiterar que esta cuestión tiene su relevancia porque cuando se comprendió que el Patrono y Presidente de la Junta de Patronato no daría toma de posesión del cargo al rector allí nombrado, aún habiéndose publicado en BOE el mencionado Real Decreto de nombramiento de Rector, a principios de 2016 se intentó el reconocimiento y ejecución directa de dicho Real Decreto ante la Corte d'Appello de Bolonia, que resolvió la acción *inaudita altera parte*, mediante Decreto de 19 de febrero de 2016, que no podía reconocerse directamente la ejecutividad de un título como el presentado en el Estado Italiano.

Ahora bien, aquella resolución establecía que tal vez debería acudir al mecanismo previsto en el Reglamento (UE) 1215/2012, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

De este modo, quienes pretendían el reconocimiento y ejecución del título por su naturaleza administrativa, pasaron de defender esa naturaleza del Real Decreto de nombramiento, a sostener su naturaleza jurídico-privada, y de ahí que el Consejo de Ministros denegara legitimación a la Asociación Cardenal Albornozy y negase igualmente la naturaleza jurídico administrativa del Real Decreto en el procedimiento de revisión de oficio antes mencionado, expidiendo el Ministro, paralelamente, el certificado anexo II del Reglamento UE 1215/2012.

La explicación de este cambio arbitrario la encontramos precisamente en el artículo 1 del Reglamento Europeo 1215/2012, que deja fuera del ámbito de aplicación la materia o los actos de naturaleza administrativa. Es decir, si se quería reconocer y ejecutar aquel Real Decreto de nombramiento en Italia,

¹² Ver también Auto de la AP de Guipúzcoa de 5 de febrero de 2008, Auto de la AP de Gerona de 19 de marzo de 2012 y Auto de la AP de Pontevedra de 26 de septiembre de 2011.

a partir del pronunciamiento de la Corte d'Appello de Bolonia debía defenderse la naturaleza jurídico-privada y no ya administrativa del Real Decreto.

16. Se solicitó al Ministro de Asuntos Exteriores la expedición de un certificado europeo del anexo II del Reglamento UE 1215/2012, en el entendimiento de que el Real Decreto de nombramiento era un documento público y acto auténtico, título ejecutivo, como requiere la normativa europea, y en cuanto se tuvo conocimiento de tal expedición la Asociación Cardenal Albornoz, decidió igualmente proceder a su impugnación judicial.

Así es como se abrieron nuevamente una serie de litigios tanto en España como en Italia y que han dado lugar a una cierta esquizofrenia procesal y judicial forzándose y aplicando, desde nuestro punto de vista, incorrectamente el Reglamento EU 1215/2012.

Después del intento infructífero del reconocimiento directo del Real Decreto tras el Decreto de la Corte d'Appello, de 19 de febrero de 2016, en Italia se interpuso a continuación un *atto di precetto* notificado en el Colegio en marzo del mismo año contra el anterior Rector. Esta iniciativa derivó a su vez en varias resoluciones judiciales, entre las que cabe destacar la Ordenanza de 10 de noviembre de 2016, del Consiglio Sezione IV Civile del Tribunale di Bologna, ponente la juez Sbariscia, que suspendió la eficacia del Real Decreto 108/2015 por entender que, en cualquier caso, el certificado europeo expedido por el Ministro, sobre el que había serias dudas de su regularidad, estaba dirigido contra el Colegio y la acción, en cambio, se había dirigido contra el Sr. Valdecasas a título personal. Gran rareza, una sentencia italiana suspendiendo y dejando sin eficacia un Real Decreto español.

17. Sea como fuere, lo que interesa destacar es la vinculación procesal que se generó en este caso por una incorrecta interpretación y aplicación del Reglamento UE 1215/2012, sea por los jueces de Bolonia, salvo en el caso de la juez Sbariscia, como por la Audiencia Nacional, que con su Resolución de 6 abril de 2018 (Sala C/A. Sección 4), denegando la suspensión del acto de expedición del certificado por parte del Ministro, sirvió en Bolonia a la juez A.M. Rossi para levantar la suspensión y dictar la Ordenanza de 25 de agosto de 2018, en el procedimiento N. R.G. 4787/2016, de oposición contra el *precetto*, acordando lo siguiente:

“Rilevato che la contestazione circa il carattere esecutivo del titolo azionato, promossa nello stato membro di origine (seppure nelle forme della impugnazione del certificato di esecutività, emesso ex art.60 del Regolamento), è stata definita in primo grado in data 6 aprile 2018 dall’Audiencia Nacional Sala C/A. Sezione 4 di Madrid; ritenuto pertanto allo stato venuta meno la ragione di sospensione, sia in adesione all’orientamento della giurisprudenza che ritiene rilevante a tal fine, anche nella sospensione necessaria ex art.295 cpc, la sentenza di primo grado, sia considerando che nella disciplina dell’art.51 del regolamento 1215 la sospensione non è necessaria, ma costituisce una facoltà del giudice dell’opposizione”.

Luego vendría la Sentencia de 27 de septiembre de 2018, de la juez A.M. Rossi, que dicta un curioso fallo en el que, por un lado, acoge la oposición declarando nulo el *precetto* pero al mismo tiempo acoge la reconvencción que había tenido lugar en el transcurso de la tramitación y oposición al *precetto* y condena al Sr. Valdecasas. Creando así, de este modo, un ulterior problema de ejecución, pues el Sr. Valdecasas ya no estaba en condiciones de realizar aquello para lo que había sido condenado.

«Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni altra istanza disattesa o assorbita, così dispone:

- *accoglie l’opposizione, dichiarando nullo il precetto, perché notificato in difetto di idoneo titolo di condanna in forma specifica;*
- *dichiara tenuto e condanna il Prof. José Guillermo Garcia-Valdecasas y Andrada-Vanderwilde, a consegnare all’intimante Rettore del Reale Collegio di Spagna Prof. Martinez Gutierrez le chiavi dell’ufficio del Rettore e dell’appartamento rettorale, nonché il timbro e/o sigillo ufficiale del Collegio di Spagna e tutto ciò che spetta al Rettore per svolgere le sue funzioni, e alle ulteriori formalità necessarie per attuare la nomina del nuovo Rettore;*
- *compensa le spese della lite».*

18. En España, por su parte, siguió su curso la impugnación de la expedición por parte del Ministro de Asuntos Exteriores del Certificado Anexo II del Reglamento 1215/2012. Procedimiento impugnatorio que acabó en Sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de diciembre de 2021 (recurso contencioso administrativo nº 436/2017), en la que se analiza la impugnación del certificado anexo II del Reglamento UE 1215/2012, fechado el 13 de abril de 2016 y expedido por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, emitido ex artículo 60 del Reglamento 1215/2012 (UE).

En una sentencia sin referencias normativas ni jurisprudenciales, en claro incumplimiento de lo dispuesto por el Código Civil español y la Ley de Cooperación Jurídica Internacional, que modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil, estableciendo clara y nítidamente en su Disposición Final 25ª el régimen jurídico del certificado anexo II, otorgando claramente la competencia para expedir ese certificado europeo a los notarios autorizantes cuando se trata de documentos públicos, se indica que el certificado expedido por el Ministro de Asuntos Exteriores se emite con objeto de dar efecto en el ámbito de la Unión Europea, el nombramiento del Rector del Real Colegio de San Clemente de los Españoles en Bolonia mediante Real Decreto 108/2015 de 19 de febrero, estableciéndose como antecedentes relevantes:

- (i) Que el Boletín Oficial del Estado de 21 de febrero de 2015 publicó el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero por el que se nombra nuevo Rector del Real Colegio de San Clemente de los Españoles de Bolonia, siendo refrendado dicho acto por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (ii) Que con fecha 13 de abril de 2016, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación expide certificado al amparo del artículo 60 del Reglamento UE 1215/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, con objeto de posibilitar su ejecución en Italia.
- (iii) Que El 8 de julio de 2016 el Real Colegio de San Clemente de los Españoles en Bolonia, representado por Don José Guillermo García Valdecasas Andrada-Vanderwilde, como Delegado Especial de la Junta de Patronato del Colegio, interpuso recurso contra el mismo certificado que se tramita ante la misma Sección, con el número 504/2016, el cual concluyó mediante Auto de 23 de noviembre de 2018, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el Auto de 6 de abril de 2018, que declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo por falta de representación del recurrente.
- (iv) Que el Tribunal Supremo dictó Sentencia núm. 1224/2021, de fecha 13 de octubre de 2021, en el recurso contencioso-administrativo 280/2019, promovido por la Asociación Cardenal Albornoz, en el que se plantea la revisión de oficio del R.D. 108/2015, y cuestiona la naturaleza del mismo, a efectos de determinar si es un acto formal del Rey que interviene a título honorífico, lo que supondría que se trataría de un acto administrativo susceptible de revisión.

19. No incluye ni menciona la Sentencia de la Audiencia Nacional el marco normativo vigente en relación a la expedición de ese tipo de certificado europeo, ni tampoco un antecedente clave en este litigio, y que no es otro que el **Decreto de 19 de febrero de 2016**, de la Corte d'Appello de Bolonia, donde se evidencia lo siguiente:

- (i) El 13 de enero de 2016 se interpuso un recurso por el rector que aparecía nombrado en el Real Decreto 108/2015 ya mencionado, solicitando la declaración de ejecutividad de dicho título en Italia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 68 de la Ley 218 del 31 de mayo de 1995, sobre la reforma del sistema italiano de derecho internacional privado y que se refiere a la ejecución de los actos públicos dictados en el extranjero. En dicho precepto se indica que las reglas del artículo 67 se aplican tanto a la eficacia como a la ejecución forzosa en Italia de actos públicos dictados en un Estado extranjero y allí dotados de fuerza ejecutoria.

- (ii) Sucede que el art. 67 de dicha norma se refiere a la ejecución de sentencias y decisiones extranjeras de jurisdicción voluntaria y oposición al reconocimiento, y difícil encaje podía tener en este marco normativo el nombramiento al cual se le pretendía dar ejecución.
- (iii) Asimismo, mediante el recurso interpuesto ante la Corte d'Appello de Bolonia se habían individuado tres partes demandadas, pero a ninguna de ellas se le había dado traslado del procedimiento, esto es, el recurso se había entablado inaudita altera parte y la Corte afea el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 702 bis del Codice di Procedura Civile.
- (iv) Asimismo, la resolución de la Corte d'Appello de Bolonia establece que el recurrente justificaba el carácter ejecutivo del título en el art. 56 de la Ley 30/1992, que señala que «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley», es decir, para el actor el Real Decreto 108/2015, de nombramiento de rector del Colegio, era ejecutivo en función de su naturaleza de acto administrativo.
- (v) Se cita igualmente el art. 46.1 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción contencioso-administrativa, para señalar que dicho real decreto no había sido impugnado en dicha jurisdicción en el plazo allí establecido: «1. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto»

20. Consecuentemente, y como ya se ha adelantado, para el actor, a principios de 2016 el Real Decreto 108/2018, de nombramiento de Rector del Colegio era un acto de naturaleza administrativa que, al no haber sido impugnado en el plazo de dos meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado, se convertía en acto firme y ejecutivo. Llama la atención, por lo demás, que el Auto de la AN de 6 de abril de 2018 – y la propia sentencia posterior - sea tan precisamente ajustado a las necesidades procesales de la parte actora en Bolonia, facilitando, primero la Ordenanza de 6 de agosto 2016 y, finalmente, la Sentencia de 27 de septiembre de 2018.

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de diciembre de 2021, a nuestro modo de ver, es un ejemplo de todo lo que no debe ser una sentencia en aplicación del Derecho nacional y el Derecho europeo.

IV. Conclusiones

21. Hay que reconocer que han sido varias y muy cualificadas las personas y profesionales que han sido consultados estos años en relación a la cuestión aquí tratada, y entre otros, los profesores ALFONSO CALVO CARAVACA Y JAVIER CARRASCOSA.

Sobre la cuestión de la naturaleza jurídica del Real Decreto 108/2015, del 19 de febrero, y en concreto si corresponde al concepto de “materia civil y mercantil” en el sentido del Artículo 1, apartado 1, del Reglamento Bruselas I *bis*, B. HESS y M. REQUEJO, consideran que cuando se pretende el reconocimiento o la ejecución de un acto público procedente de un Estado miembro en otro Estado miembro según el Reglamento UE, la autoridad competente o el tribunal de éste último tiene la obligación de comprobar la aplicabilidad del acto. Esta tarea es evidente que se cumple por el Tribunal Ordinario de Bolonia cuando afronta la solicitud de reconocimiento y ejecución del Real Decreto acompañado del Certificado Europeo en la acción inicial, el *atto di precetto*, seguido de una oposición y una acción reconvenzional posterior. Sin embargo, apuntan ambos expertos, la valoración sobre la naturaleza del acto jurídico español a la luz del Reglamento 1215/2012 que ha hecho la magistrada A.M. Rossi, del Tribunal de Bolonia, no parece correcta. Tanto por el procedimiento de adopción como — y sobre todo — por el contenido sustancial y por los efectos, el Real Decreto 108/2015, que se aleja claramente del ámbito material del Reglamento Bruselas I *bis*.

22. Así las cosas, en cuanto a la naturaleza jurídica del Real Decreto 108/2015, del 19 de febrero, y en concreto, si corresponde a los Artículos 2, letra c) y 58 del Reglamento Bruselas I *bis*, hay que tener presente la definición de «acto público» recogida en el Reglamento, requiere que el documento haya sido creado por una autoridad pública o por una autoridad equivalente establecida por la Ley para proceder a la autenticación de los citados actos. Pues bien, ni el Rey de España ni el Ministro de Asuntos Exteriores español cumplen estas condiciones, y por lo tanto, el Tribunal Ordinario de Bolonia, debió entender a la hora de afrontar el *atto di precetto*, que el Real Decreto aquí analizado no es un acto público a los efectos Reglamento UE 1215/2012.¹³

Desde este punto de vista, teniendo en cuenta la naturaleza del acto de nombramiento en un Real Decreto, el Tribunal debió tal vez optar por el criterio de la denominada «ragione più liquida», es decir, la solución inmediatamente perceptible, constituida por la carencia de legitimación pasiva del demandado, en tanto en cuanto no tiene la condición ni posición jurídica para recibir una obligación como la que se le requiere.

23. Teniendo en consideración, además, la naturaleza mixta del acto en sí, y que el aspecto administrativo se refiere esencialmente al procedimiento de formación del mismo, mientras que permanece siendo privado el contenido, supone un serio problema de aplicación del Reglamento UE 1215/2012.

Esta controversia ha sido resuelta, de hecho, por la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual, a priori, supondría un contratiempo en la aplicabilidad del Reg. 1215. Sin embargo, es posible, llegado el caso, que Tribunal de Luxemburgo pudiera sostener que lo importante no sería tanto la formación del acto sino la naturaleza privada o civil del contenido del mismo.

24. En cuanto a la condición de acto público con eficacia ejecutiva del Real Decreto 108/2015, los problemas parecen sin embargo más insalvables. No parece conciliable lo dispuesto en el art. 58 Reg. 1215/2012 con la normativa española que se refiere, por un lado, a los documentos públicos, y por otro, a los títulos ejecutivos. Aunque el Real Decreto emane de una autoridad pública y aunque esto le atribuya una presunta eficacia, resulta inexcusable cumplir con la normativa española sobre documentos públicos y títulos ejecutivos, debiéndose tener en cuenta que el Tribunal de Luxemburgo ha venido defendiendo una interpretación restrictiva del concepto de acto público ejecutivo, ya desde tiempos del Convenio de Bruselas de 1968.

25. Y finalmente, en cuando a la ausencia de un correcto certificado *ex art. 60* Reglamento 1215/2021, hay que tener en cuenta, junto a las consideraciones previas, que como señala el profesor PAOLO BIAVATI, uno de los máximos especialistas europeos en Derecho procesal, el certificado que refiere la autenticidad del título no ha sido expedido por notario, que es la autoridad que muy claramente está indicada por la normativa española específica, por lo que el título en ningún caso podría reconocerse en Italia¹⁴.

Téngase en cuenta a este respecto que el Gobierno ha sido condenado por el Consejo de Transparencia y también por el **Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8** al no aclarar el marco jurídico de la expedición del certificado europeo ni la norma concreta que permite inferir que un Real Decreto es un título ejecutivo civil o mercantil. El Ministerio de Asuntos Exteriores impugnó las resoluciones del CTBG 491/2019 y 517/2019 que le obligaban a aclarar las normas que le habilitaban para expedir ese certificado y las que sostenían que un Real Decreto, en efecto, comporta un título ejecutivo civil.

Resulta pues evidente que, en aplicación del Reglamento UE 1215, el juez italiano al cual se le solicita el reconocimiento y la ejecución, debería verificar la regularidad formal del título, en aplicación de la normativa española que refiere al mismo y, en su caso, de tener alguna duda, debería elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Luxemburgo para que aclarase en cualquier caso lo que resultase oportuno. Al no hacerlo, ha dado lugar a toda una serie de litigios y problemas que, de otro modo, se habrían resuelto hace años.

¹³ B. HESS/ M. REQUEJO, M. Dictamen jurídico firmado en Luxemburgo el 28 de noviembre de 2016. *Inédito*.

¹⁴ Posición del Profesor PAOLO BIAVATI, sostenida en Dictamen Jurídico de enero de 2017. *Inédito*.