



Resolución 491/2019

S/REF: 001-034688

N/REF: R/0491/2019; 100-002722

Fecha: 9 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Información solicitada: Competencias del Ministerio en materia civil y mercantil

Sentido de la resolución: Estimatoria

ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 20 de mayo de 2019, la siguiente información:

El pasado 25 de abril, el Ministerio de Asuntos Exteriores respondió a una pregunta planteada por Transparencia que el Ministro de Asuntos Exteriores es la autoridad competente para expedir el Certificado Anexo II ex art. 60 del Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, y decía que esa competencia se basa en el propio artículo 60 del Reglamento Europeo 1215/2012 Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre aunque el citado artículo 60 no dice nada de que el Ministro de Asuntos Exteriores de España sea la autoridad competente para expedir el certificado anexo II del Reglamento europeo.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Igualmente, en la misma respuesta, el Ministerio de Asuntos Exteriores decía que en lo que se refiere a la norma que establece que el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero, B.O.E de 21 de febrero, constituye un título ejecutivo en España, hay que remitirse al Reglamento (UE) 215/2012, de 12 de diciembre, pero leído todo el contenido de dicho Reglamento europeo allí no se dice nada al respecto.

Teniendo en cuenta todo esto, se solicita lo siguiente:

1. Indicación del artículo concreto del Reglamento 1215/2012 o cualquier otra norma, como por ejemplo la Ley 29/2015, de 30 de julio, de Cooperación Jurídica Internacional, que establece la autoridad competente para expedir el certificado anexo II a que se refiere el artículo 60 del Reglamento 1215/2012.

2. Indicación del artículo concreto del Reglamento europeo 1215/2012 que establece que el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero, constituye un título ejecutivo en España, teniendo en cuenta que los títulos ejecutivos de carácter civil o mercantil están recogidos en el art. 517 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y allí no se dice que el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero, ni de los reales decretos con carácter general, constituyan título ejecutivo de carácter civil o mercantil.

2. Mediante resolución de fecha 9 de julio de 2019, el Ministerio contestó al reclamante, informándole de lo siguiente:

El artículo 13 de la Ley 19/2013 dispone que "Se entiende por información pública los contenidos a documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que abren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Cabe señalar que la información solicitada, no constituye "información pública", en los términos que establece el citado artículo, sino que la solicitud hace referencia a la interpretación del Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. En este sentido, se trata de una consulta jurídica para la habría que elaborar un informe concreto relativo a las cuestiones de interpretación planteadas por el solicitante, petición que no está contemplada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

3. Ante esta respuesta, [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 13 de julio de 2019 en la que indicaba lo siguiente:

PRIMERO. – En lo que toca a la Resolución de ampliación de plazo identificada y transcrita en el antecedente fáctico segundo, -si bien no es objeto concreto de este recurso-cabe subrayar que, en opinión de quien suscribe, es contraria a Derecho.

El art. 20.1 de la LTAIBG prevé que el plazo general para resolver y notificar de un mes puede «ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

El CTBG, en su Criterio Interpretativo 5/2015, de 14 de octubre, ha dejado establecidas las condiciones que han de concurrir para la correcta aplicación de esta potestad que, como muchas veces ha manifestado, debe utilizarse «razonablemente» (R 217/2016, de 23 de agosto). El Criterio hace hincapié en que la Ley ciñe a dos únicos supuestos una posible ampliación del plazo:

(i) «el volumen de datos o informaciones» y

(ii) «la complejidad de obtener o extraer los mismos».

Pues bien, de forma palmaria se ha vulnerado aquí lo dispuesto en la LTAIPBG y en la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

(a) Hay una absoluta falta de motivación, que ya de suyo supone la invalidez de la ampliación («Una vez analizada la solicitud, se considera que la misma incurre en el expositivo precedente»).

(b) Además, y en cuanto al fondo, no es posible racionalmente comprender cómo la petición de señalar los artículos concretos en los que la Administración ha basado sus actuaciones -que han debido ser previamente considerados por ella- pueda entrañar la elaboración de una “información compleja” o la anonimización, escaneo y remisión de una “información voluminosa”.

(c) Todo ello muestra que la ampliación del plazo para resolver tuvo únicamente una finalidad dilatoria, lo cual podría apuntar a una desviación de poder.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

SEGUNDO. – En cuanto a la resolución por la que se inadmite el acceso a la información, más allá de que sería una denegación y no una inadmisión (no se inadmite el escrito, sino que se resuelve negativamente la petición), concurre en este caso una actuación abiertamente contraria a lo dispuesto en el Preámbulo y en la letra del texto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Se afirma por la Subsecretaría que no entra en el ámbito del derecho de acceso la información solicitada, por tratarse de “una consulta jurídica para la que habría que elaborar un informe concreto relativo a las cuestiones de interpretación planteadas por el solicitante”. Desde luego, resulta verosímil que una Administración que confunde denegación con inadmisión confunda la petición de mero señalamiento de los artículos en los que se ha basado una actuación pública con un informe jurídico interpretativo de una norma.

En efecto, lo que se solicitaba no era un informe jurídico, sino la concreción de los artículos en los que la Administración ha fundado concretas actuaciones, por parecer a este ciudadano que la actuación de la Administración no tiene base jurídica alguna y que, para poder llevar a cabo las acciones jurídicas que corresponda, necesita saber el fundamento de la actuación de la Administración.

En consecuencia, toda actuación administrativa requiere de una consideración previa de los preceptos normativos que justifican esa actuación administrativa, para ratificar su competencia y el interés público que motiva la actuación (no es necesario recordar las consecuencias jurídicas de una actuación administrativa no basada en la adecuada competencia y norma o teniendo como motivo único un interés privado).

Es más, como se señaló en la petición de acceso a información realizada, existía una contestación anterior de la misma Subsecretaría que señalaba que la actuación administrativa referida se fundamentaba en el Reglamento (UE) n.º 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; lo que venía a demostrar que, efectivamente, era una actuación administrativa basada en un texto normativo.

Ahora bien, dado que este ciudadano no puede creer que la fundamentación se produzca en un Reglamento Europeo en abstracto, sino que resulta evidente que la actuación se fundamentó en uno o varios preceptos concretos que, necesariamente, debieron ser tenidos en cuenta antes de realizar la actuación administrativa; se pide ahora que se concrete una respuesta que se considera vaga.

Por todo lo antes expuesto, SOLICITA al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, teniendo por interpuesta la presente reclamación, dicte en su día Resolución estimatoria,

ordenando al Ministerio de la Presidencia y al Ministerio de Asuntos Exteriores facilitar al solicitante respuesta concreta, clara y concisa a lo solicitado en su consulta.

4. Con fecha 15 de julio de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 26 de julio de 2019, el Ministerio presentó sus alegaciones en las que señalaba lo siguiente:

Primera.- Como ya se manifestó en la resolución de 25 de abril de 2019, a la que hace referencia el reclamante, es el artículo 60 del Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, el que atribuye competencia al Ministro de Asuntos Exteriores para expedir el certificado del Anexo II al que se hace referencia.

Igualmente, es el Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil la norma concreta que establece que el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero constituye un título ejecutivo en España.

Segunda.- Señalada, pues, la norma concreta en la que la Administración ha fundado concretas actuaciones, la interpretación de la misma relacionándola con otros preceptos normativos a los que hace referencia el reclamante en su solicitud de acceso a la información pública número 001-034688, se escapa ya de la definición de información pública a que hace referencia el artículo 13 de la LTBG (se define la "información pública" como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones).

Por lo tanto, parece evidente que el objeto de la solicitud que ha originado la presente reclamación queda fuera del ámbito de aplicación de la LTBG y, en consecuencia, de las garantías que para la protección del ejercicio del derecho disciplina la ley básica estatal de transparencia, siguiendo el criterio establecido por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución número 217/2017, de 5 de febrero de 2018.

A la vista de lo expuesto, se solicita que se admita a trámite este escrito y a la vista de las alegaciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada contra este MAUEC.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con [el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

Como acertadamente señala el reclamante, en todo caso, «y por tratarse de una excepción al plazo general», la ampliación «deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada». Se establece así una interpretación restrictiva de esta facultad que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya había defendido en resoluciones anteriores ([R/0050/2015, de 13 de mayo o](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

[R/0062/2015, de 26 de junio](#)⁵) insistiendo en la necesidad de que el acuerdo de ampliación quede «debidamente justificado y argumentado» ([R/0184/2018, de junio](#)⁶), exprese «sus causas materiales y sus elementos jurídicos» y (R/034/2018, de 10 de abril) y que, en consecuencia, considera contraria a Derecho una ampliación del plazo que «no fue suficientemente argumentada» ([R/0098/2017, de 30 de mayo o R/0110/2017, de 1 de agosto](#)⁷), no contiene «especificación alguna de las causas que [la] motivan» (R/0259/2017, de 30 de agosto), «no aclara en qué consiste dicha dificultad» de acceder a la información en la que se ampara ([R/0156/2016, de 5 de julio](#)⁸) o que, incluso, se basa en motivos diferentes a los legalmente previstos, como la necesidad de efectuar unas «consultas internas», el hecho «de que la solicitud haya debido ser atendida en un periodo en el que los recursos humanos disponibles puedan haber disminuido» (R/0392/2016, de 16 de noviembre) o simplemente, la oportunidad de «disponer de más tiempo para preparar la resolución» ([R/0105/2018, de mayo, 231/2018, de julio, R/0301/2018, de 13 de agosto, R/0356/2018, de 10 de septiembre, R/0483/2018, de 15 de noviembre](#)⁹).

Asimismo, ha de recordarse que la LTAIBG no permite ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y, se puede entender que en principio, ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización

5

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015.html)

6

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

7

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html

8

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html

9

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante.

En el presente caso, la Administración simplemente ha realizado un análisis intelectual y jurídico de la solicitud y ha entendido que debería realizar unas labores que no está dispuesta a asumir, para lo cual no necesitaba ampliar el plazo, ya que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial a que está obligada.

4. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, debe hacerse constar que ya ha sido resuelta anteriormente una cuestión casi idéntica en el procedimiento [R/0326/2019](#)¹⁰, en el que se acordaba estimar parcialmente la reclamación presentada en base a lo siguiente:

“Este precepto (el art. 60 del Reglamento Europeo 1215/2012) indica que "La autoridad competente o el órgano jurisdiccional del Estado miembro de origen expedirá, a instancia de cualquier parte interesada, un certificado utilizando el modelo de formulario que figura en el anexo II con un resumen de la obligación ejecutiva consignada en el documento público o del acuerdo entre las partes consignado en la transacción judicial".

Esta norma europea no otorga, como no puede ser de otra manera, las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores para expedir el certificado a que hace referencia. Las competencias de un Ministerio las otorga, necesariamente, una norma española, normalmente con rango de Real Decreto, que desarrolla su estructura orgánica básica.

Pues bien, en este apartado el Ministerio no ha identificado dicha norma y debe hacerlo, puesto que es obligatorio, conforme dispone el artículo 6.1 de la LTAIBG: Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

Puede contestarse a la solicitud remitiendo al solicitante al concreto sitio web donde esté publicada dicha información, como permite el [artículo 22.3 de la LTAIBG](#)¹¹. Caso contrario, deberá responderle de manera clara y directa, sin que ello suponga una interpretación normativa, sino información pública sobre sus competencias legalmente establecidas.”

¹⁰

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html)

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a22>

(...)

“Efectivamente, se solicitó la identificación de la norma concreta que establece que el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero, constituye un título ejecutivo en España para expedir un certificado relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil y la Administración respondió que hay que remitirse al Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre.

Como señala el reclamante, este reglamento no dice nada al respecto, por lo que dicha cuestión debe ser aclarada debidamente por el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Lo solicitado tampoco es aclarado por el [Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero](#)¹², que nombra Rector del Real Colegio de San Clemente de los Españoles en Bolonia, por lo que, considerando que no se trata de una consulta que derivara en un informe de interpretación jurídica sino que entronca con la finalidad de conocer cómo actúan nuestros organismos públicas, de acuerdo a lo previsto en el Preámbulo de la LTAIBG, entendemos que esta cuestión debe ser resuelta por el Ministerio, al tratarse de una solicitud de información pública sobre sus competencias legalmente establecidas que deben emanar necesariamente de una norma en vigor.

En consecuencia, la reclamación también debe ser estimada en este punto concreto.”

En base al precedente señalado, el Consejo de Transparencia instó al Ministerio, el 8 de agosto de 2019, a informar al reclamante sobre:

- *La norma concreta de nuestro ordenamiento jurídico que atribuye competencia al Ministro de Asuntos Exteriores para realizar la actuación, expedición y declaración a que se refiere el art. 60 del Reglamento Europeo 1215/2012.*
- *Norma concreta que establece que el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero, constituye un título ejecutivo en España.*

El Ministerio aún no ha dado cumplimiento a esta resolución.

Por lo expuesto, siguiendo los mismos criterios expuestos en el precedente anterior, la presente reclamación debe ser estimada.

¹² https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-1767

RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 13 de julio de 2019, contra la resolución, de fecha 9 de julio de 2019, del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

1. Indicación del artículo concreto del Reglamento 1215/2012 o cualquier otra norma, como por ejemplo la Ley 29/2015, de 30 de julio, de Cooperación Jurídica Internacional, que establece la autoridad competente para expedir el certificado anexo II a que se refiere el artículo 60 del Reglamento 1215/2012.

2. Indicación del artículo concreto del Reglamento europeo 1215/2012 que establece que el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero, constituye un título ejecutivo en España, teniendo en cuenta que los títulos ejecutivos de carácter civil o mercantil están recogidos en el art. 517 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y allí no se dice que el Real Decreto 108/2015, de 19 de febrero, ni de los reales decretos con carácter general, constituyan título ejecutivo de carácter civil o mercantil.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹³.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>