

# Naturaleza jurídica del Instituto de España y las Reales Academias

---

**Alicia Bibiana Mascort Guich**

Letrada del Tribunal de Cuentas

## RESUMEN

En la actualidad, tanto el Instituto de España como las Reales Academias Nacionales que lo integran se han configurado, de acuerdo con sus respectivos Estatutos, como corporaciones de derecho público. No obstante, diversos matices observados en sus regímenes jurídicos, llevan a pensar en la naturaleza jurídica peculiar que presentan estas entidades, apreciándose en ellas un carácter público más marcado que las corporaciones de derecho público, entendidas estas como colegios profesionales o cámaras oficiales.

Tanto el Instituto de España como las Reales Academias tienen asignadas partidas presupuestarias específicas en los Presupuestos Generales del Estado. Tomando en consideración que toda actividad que suponga un uso de fondos públicos conlleva la adecuada gestión de los mismos, procede analizar si las mencionadas entidades están siendo sometidas a los controles adecuados en materia de ejecución presupuestaria así como de cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, economía y cumplimiento de la legalidad.

Por último, también procede el análisis de los posibles impedimentos a los que podría quedar sometida esta actividad de control externo que, en su caso, debería ser realizada por el Tribunal de Cuentas.

**PALABRAS CLAVE:** Instituto de España, Reales Academias, Naturaleza jurídica, Tribunal de Cuentas, control externo.

## ABSTRACT

*Nowadays, both the Spanish Institute and the national Royal Academies of which is comprised of, are designed, by their own bylaws, as public law corporations. However, different nuances observed in their legal regime suggest that this entities*

*present peculiarities in their legal form. A more public nature might be appreciated in these entities than in other regular public law corporations such as professional associations or official chambers.*

*The General State Budget has special budget provisions for the Spanish Institute and all the National Royal Academies. Assuming that all activities which imply the use of public funds require proper management, it has to be considered whether these entities are being adequately supervised. This supervision should be extended to budget implementation as well as submission to certain principles such as effectiveness, efficiency, economy and legal compliance.*

*Finally, it is necessary to consider the prospective obstacles which the Spanish Court of Audit may encounter in the implementation of the required external supervision.*

**KEY WORDS:** *Spanish Institute, Royal Academies, Legal nature, Spanish Court of Auditors, control mechanisms.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Antonio Pau Pedrón, Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, define *Academia* como «corporación científica, literaria o artística, creada por la autoridad pública y dotada de autonomía en su funcionamiento interno». Continúa afirmando que «la consideración uniforme de la naturaleza jurídica de las Academias está ausente en las normas españolas»<sup>1</sup>.

Actualmente, las Reales Academias se configuran como centros caracterizados por un doble signo, cultural y consultivo. Representan la excelencia en los diversos campos de las ciencias, las artes y las humanidades y su valor intrínseco reside, principalmente, en la categoría de sus miembros y en la estabilidad e independencia que mantienen frente a intereses económicos o políticos.

Por otra parte, el Instituto de España tiene por principal misión reunir a todas las Reales Academias de ámbito nacional para la coordinación de las funciones que deban ejercer en común.

El objeto del presente artículo es doble, por una parte analizar la naturaleza jurídica de las citadas entidades de acuerdo con la categoría a la que pretenden pertenecer y determinar si las mismas pueden y deben quedar sometidas a la función fiscalizadora, que el artículo 136 de la Constitución española atribuye al Tribunal de

<sup>1</sup> PAU PEDRÓN, A. (2009): *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*. Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Cuentas, como órgano de control externo. La respuesta a estas cuestiones podrá deducirse del régimen jurídico al que se encuentran sometidas dichas entidades y, principalmente, de los fondos que lo financien.

Antes de proceder al análisis de la naturaleza jurídica de estas entidades, es preciso hacer un breve repaso al origen de las mismas y a su evolución histórica, poniendo especial énfasis en el peso que estas instituciones han tenido en la vida política y cultural de España.

## **2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS REALES ACADEMIAS Y ORIGEN DEL INSTITUTO DE ESPAÑA**

Las Reales Academias gozan de una historia larga y venerable, siendo fruto de los siglos XVIII y XIX.

Con la subida al trono de Felipe V, surgen en España las primeras Reales Academias, concretamente la Real Academia Española, fundada en 1713, la siguió la de Historia en 1738, y bajo el reinado de Fernando VI, en 1744, se creó la de Bellas Artes. La Corona se puso al frente de la renovación cultural, con el fin de obtener la muy ansiada y necesaria legitimación social. Estas nuevas instituciones, gozaron desde sus inicios de la protección regia, no solo mediante el refrendo de su dignidad con el título de «Real», sino también a través del mecenazgo del Rey.

No obstante, es preciso señalar que todas ellas sin excepción son consecuencia de una iniciativa particular y en ningún caso de la expresa iniciativa del monarca. La corona se limitó a oficializar su creación obligando a las mismas a organizarse mediante el otorgamiento de unos estatutos que entre otros debían regular el método de reunión, la plantilla de miembros que las componían y la publicación de actas y anuarios, consecuencia de los trabajos realizados.

A lo largo del siglo XIX, las Reales Academias fueron pieza esencial de la política cultural, siendo también objeto de regulación por parte del legislador en diversas disposiciones en las que les confería tareas específicas. También a lo largo del siglo XIX se fundan la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (1847), la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (1857) y la Real Academia de Medicina (1861).

Asimismo, cabe mencionar antes de entrar a conocer del origen del Instituto de España, las dos academias que completan las que integraron inicialmente dicha Institución, siendo estas la Real Aca-

demia de Jurisprudencia y Legislación y la Real Academia Nacional de Farmacia. El origen histórico de ambas academias se remonta hasta el siglo XVIII. La primera recibió la cédula por la que se le reconocía el carácter de Real Academia en 1763, mientras que en el segundo caso no es hasta 1932 que se modifica la denominación del Real Colegio de Farmacéuticos por Real Academia Nacional de Farmacia.

Hasta el primer tercio del siglo XX, las Academias lideran la cultura y la ciencia española en la que se ha denominado la edad de plata de nuestra cultura. Sin embargo esta situación sufrió un cambio radical cuando el gobierno de la Segunda República dispuso la disolución de las Academias, cesando en sus funciones los miembros de las mismas. Además, la Guerra Civil supuso para muchos académicos una persecución por sus ideas contrarias al orden republicano. La recuperación de las Academias no se produjo hasta que por Decreto de 8 de diciembre de 1937 se articuló a todas ellas bajo una nueva institución que recibió el nombre de Instituto de España.

El Instituto de España se creó por el impulso de Eugenio D'Ors, mediante sucesivos decretos de 8 de diciembre de 1937 y de 1 de enero de 1938, como organismo aglutinador de las Reales Academias de ámbito nacional, que a partir de ese momento formarán *«sin mengua de su particular funcionamiento un todo común, con el carácter de superior Senado de la vida intelectual española, para su representación ante el poder público y ante la vida económica extranjera»*.<sup>2</sup>

Inicialmente al Instituto de España se le asignan tareas tales como el establecimiento de textos únicos de enseñanza primaria, encomendándose asimismo sus redacciones y ediciones respectivas y en materia de alta cultura e investigación superior científica. En concreto en 1938, el Ministro de Educación, encargó al Instituto de España la redacción y edición de los textos obligatorios para todas las escuelas de España de enseñanza básica del territorio nacional<sup>3</sup>.

En 1940, por orden ministerial se traspasó al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, la facultad de orientar y dirigir la alta cultura y la investigación superior en España quedando a partir de entonces con la función de enlace entre las Reales Acade-

---

<sup>2</sup> Discurso pronunciado por José María Pemán en la sesión inaugural del Instituto de España, celebrada en Burgos el 27 de diciembre de 1937.

<sup>3</sup> Boletín Oficial del Estado de 15 de abril de 1938 - Núm. 541.

mias, y de éstas con el Ministerio de Educación. Este último inciso, da una idea del vaciamiento de funciones del Instituto de España y supone un límite ya que no se permite al Instituto intervenir en los nombramientos de miembros, pero permite la coordinación de las academias sin intervenir en la autonomía e independencia de su funcionamiento interno.

En 1978 con la llegada de la democracia y la promulgación de la Constitución española se da nuevo impulso a las actividades de estas corporaciones, colocando a las Reales Academias bajo el Alto Patronazgo de la Corona, contemplándose así en el artículo 62. J) del texto constitucional. Se extiende el ámbito de actuación del Instituto de España a las Academias regionales, provinciales y locales, distinguiendo dos categorías las asociadas y las adheridas.

Las últimas dos incorporaciones al Instituto de España han sido la Real Academia de Ingeniería de España en el año 2015 y, muy recientemente, la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras en el año 2017. Con la incorporación de esta última, cuya sede se encuentra en Barcelona, se superó el problema de la integración de las Academias de fuera de Madrid, igualmente antiguas, prestigiosas y merecedoras de estar presentes de modo corporativo en el Instituto.

### **3. RÉGIMEN JURÍDICO**

A pesar de la fuerte vinculación, dado el objetivo principal de fomento de la actividad cultural y de asesoramiento de organismos públicos, que ha existido entre estas entidades y el Estado, existe una alarmante carencia de regulación de las mismas en el ordenamiento jurídico español.

Tanto en el caso de las Reales Academias, como en el del Instituto de España, llama la atención la ausencia de una norma que fije unos criterios y pautas uniformes, estableciendo un régimen general para las mismas.

#### **3.1. Instituto de España**

Actualmente, se rige por el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre; de acuerdo con su art. 1.1, el Instituto de España es una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que reúne a

las Reales Academias de ámbito nacional para la coordinación de las funciones que deban ejercer en común.

Forman parte del Instituto de España:

- a) La Real Academia Española.
- b) La Real Academia de la Historia.
- c) La Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.
- d) La Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.
- e) La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- f) La Real Academia Nacional de Medicina.
- g) La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- h) La Real Academia Nacional de Farmacia.
- i) La Real Academia de Ingeniería de España.
- j) La Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

Además de las Reales Academias Nacionales, existen otras sesenta Academias Asociadas de ámbito nacional, autonómico, provincial o local, oficialmente establecidas y reconocidas. La Mesa del Instituto designa como Asociadas a todas aquéllas Academias que habiendo solicitado incorporarse al Instituto, se caractericen por su notoria antigüedad y su constante actividad en el fomento de actividades en el ámbito de las ciencias y las artes.

Inicialmente también existía la categoría de Academia Adherida que se empleaba para aquellas academias o instituciones, también valiosas, pero de menor antigüedad, menor experiencia académica y actividad más restringida por razones de edad y alcance. En junio de 1996, quedó anulada la categoría de Academia Adherida, pasando las que tenían dicha condición a Academias Asociadas.

Resulta curioso como el mencionado Decreto señala en el artículo 2 que el Instituto de España «se relaciona administrativamente» con el Ministerio de Educación, actual Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades<sup>4</sup>, sin aclarar qué significa jurídicamente esa rela-

---

<sup>4</sup> Real Decreto 865/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

ción. Continúa dicho precepto señalando «a efectos de su vinculación con la Administración General del Estado», a esta vinculación se hará referencia más adelante en este mismo punto.

Dentro de los objetivos del Instituto de España, que el citado Decreto menciona, encontramos los siguientes:

- a) Fomentar la relación y la colaboración entre las Reales Academias que lo integran, y con las demás Reales Academias y Academias Asociadas, con pleno respeto a la autonomía, personalidad y ámbito material de cada una de ellas.
- b) Coordinar el cumplimiento de todas aquellas funciones y competencias que las Reales Academias integradas, o algunas de ellas, puedan ejercer en común.
- c) Promover la generación del conocimiento y su transferencia a la sociedad, a través de las actividades coordinadas de las Reales Academias.
- d) Ser punto de encuentro de las Reales Academias y de estas con la sociedad.
- e) Ostentar la representación corporativa común de las Reales Academias integradas en el Instituto.

Se consideran especialmente relevantes las funciones que según reza el artículo 4 corresponden al Instituto de España, que son las que le sean encomendadas por el Estado o, en su caso, por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como las que las Reales Academias integradas acuerden ejercer en común. Puede considerarse que el mandato contenido en este precepto conecta directamente con lo señalado por el previamente mencionado artículo 2 en relación con la vinculación existente entre el Instituto de España y la Administración General del Estado.

A los efectos de la financiación de la Institución que nos ocupa, parece pertinente señalar que el artículo 6 del Decreto establece claramente el carácter de financiación pública del Instituto, disponiendo que *«1. Para la realización de sus funciones, el Instituto de España dispondrá de los medios que se le asignen en los Presupuestos Generales del Estado, de las subvenciones que puedan concederle otras Administraciones Públicas u organismos, de las aportaciones de entidades o personas públicas o privadas, de los productos de sus publicaciones y servicios, y de las donaciones y legados que reciba»*.

El carácter público de la actividad del Instituto se comprueba también en los puntos 2 y 3 del artículo señalado, al disponer que *«La gestión y administración de los bienes propios, así como de aquellos del Patrimonio del Estado que se adscriban al Instituto para el cumplimiento de sus fines, será ejercida con sujeción a lo establecido para los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y su Reglamento aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto. 3. La actividad contractual del Instituto se someterá al régimen establecido para las Administraciones Públicas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.»*

Su financiación con fondos públicos se ha materializado en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en los que consta que el Instituto de España junto con las Reales Academias que forman parte del mismo recibieron un total de 4.886.290,00 euros, siendo la partida denominada «Ayudas al Instituto de España, reales academias y otras instituciones adscritas al programa para desarrollo de actividades y gastos de funcionamiento» de un total de 6.824.040,00 euros.

Además del reiterado Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, el Instituto de España se rige por un Reglamento Interno, de 28 de febrero de 2017, que establece sus normas de organización y funcionamiento, señalando en su art. 2 que en lo no previsto en el mismo serán de aplicación los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común<sup>5</sup>.

En cuanto al personal, el Instituto contratará al necesario para el desarrollo de sus servicios. Dicho personal se regirá por lo dispuesto en la legislación laboral, pudiendo emplear todas las modalidades de contratación que en ella se permitan. En relación con en este punto, los Estatutos del Instituto de España aprobados por Decreto de 18 de abril de 1947, y vigentes hasta el 17 de septiembre de 2010, preveían en su artículo 16 la existencia de empleados administrativos y subalternos con carácter de funcionarios públicos.

Por último, el Instituto de España se encuentran sito en la ciudad de Madrid, en la calle San Bernardo número 49, en el edificio destinado a la antigua Universidad Central y que fue cedido a la Institución por el Ministerio de Educación y Ciencia el 3 de noviembre de 1973.

---

<sup>5</sup> Actualmente sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



### **3.2. Breve referencia a las Reales Academias**

Como ya se ha mencionado previamente, la ausencia de una regulación general en materia de Reales Academias, imposibilita establecer unos criterios organizativos y de funcionamiento que sean comunes a todas ellas. No obstante, cada Academia dispone de unos Estatutos que regulan las funciones y fines de las mismas: sistema de reuniones, aspectos financieros y cuestiones de otra índole, como por ejemplo las meramente organizativas. Estos Estatutos vienen en su mayoría desarrollados por Reglamentos de régimen interior, que regulan la vida y organización de las entidades académicas.

Conviene destacar que con independencia de las peculiaridades que presenta cada Academia, existen una serie de conceptos homogéneos a todas ellas, debiendo destacar los siguientes:

- Para empezar, tal y como se ha señalado al comienzo de este artículo, todas ellas son organismos de doble signo: cultural y consultivo. Así lo establecen los Estatutos de las mismas al hacer referencia a su objeto.
- En segundo lugar, resulta prácticamente idéntica la categoría y régimen de sus miembros. Igualmente, en las citadas normas suelen venir recogidos los derechos, obligaciones y facultades que a cada uno corresponden.
- Existe asimismo una similitud patente en los órganos directivos de las diferentes Academias (presidente o director, vicepresidente, secretario, etc.), así como en su funcionamiento (Junta ordinaria/extraordinaria).
- Por último, en la mayoría de estos textos se establecen disposiciones en materias tales como premios, concursos y régimen de publicaciones que no presentan mayores diferencias fuera de las especialidades propias de cada organismo.

## **4. NATURALEZA JURÍDICA**

Analizado el régimen jurídico de los organismos que nos ocupan, resulta conveniente entrar en el estudio de la naturaleza jurídica de los mismos.

El ordenamiento jurídico español define el Instituto de España, así como las Reales Academias como corporaciones de derecho público, existiendo numerosas referencias normativas en este sentido;

así el artículo 1 del Real Decreto 1160/2010 ya citado, los Estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación<sup>6</sup> y los de la Real Academia de Ingeniería<sup>7</sup>, califican a estos organismos como corporaciones de derecho público.

Se entiende por corporación de derecho público toda entidad autónoma que representa ciertos sectores sociales ante los poderes públicos y desempeña funciones públicas de ordenación de dicho sector. Su carácter público reside en el interés que la Administración muestra en su existencia y en algunas de las funciones que llevan a cabo, lo cual contrasta con la gestión de los intereses privados de los miembros que las integran.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones acerca de la naturaleza de dichas entidades, debiendo destacar la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto que señala que *«aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicta el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1.18.<sup>a</sup>»*.

A pesar de ello, no podemos dejar de mencionar otros textos normativos que las califican de «instituciones consultivas», es el caso del artículo 3.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español<sup>8</sup>, así como los vigentes Estatutos de la Real Academia Española<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre. Artículo 1.º: *«La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, bajo el Alto Patronazgo de Su Majestad El Rey, es una corporación científica de derecho público, dotada de plena capacidad jurídica y capacidad de obrar, integrada en el Instituto de España.»*

<sup>7</sup> Real Decreto 397/2013, de 7 de junio. Artículo 1.º: *«La Real Academia de Ingeniería constituye una corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia, que se rige por los presentes Estatutos y por el Reglamento de Régimen Interior que los desarrolla.»*

<sup>8</sup> *«Sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo del Patrimonio Histórico, son instituciones consultivas de la Administración del Estado, a los efectos previstos en la presente Ley, (...), las Reales Academias, (...). Todo ello con independencia del asesoramiento que, en su caso, pueda recabarse de otros organismos profesionales y entidades culturales.»*

<sup>9</sup> Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio. Artículo 1.º: *«La Academia es una institución con personalidad jurídica propia que tiene como misión principal velar porque los cambios que experimente la lengua española en su constante adaptación a las necesidades de sus hablantes no quiebren la esencial unidad que mantiene en todo el ámbito hispánico.»*

Salta a la vista que pese a la creencia extendida de que se trata de corporaciones de derecho público, esta concepción es cuanto menos discutible al presentar estas entidades diversos matices que denotan una naturaleza jurídica peculiar. Distinguiamos:

a) Por su origen: Las corporaciones de derecho público son creadas, o bien por leyes específicas, o bien mediante resoluciones administrativas en el marco de una ley reguladora de un tipo de corporación.

Las Academias, sin embargo, obedecen al carácter de fundaciones regias, cuyo Alto Patronazgo corresponde al monarca conforme a lo dispuesto en el artículo 62.j) de la Constitución española. Este patronazgo, no obstante, no comporta poderes decisorios sino funciones nominales y representativas.

b) Por su finalidad: Como ya se ha señalado en numerosas ocasiones, distinguimos un doble signo, cultural y consultivo. Las Academias llevan a cabo una actividad pública de fomento y difusión de las ciencias, las artes y las letras, siendo esta una función propia de los poderes públicos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución española<sup>10</sup>. Igualmente colaboran con la Administración del Estado, actividad que se manifiesta de un modo especial, en la labor de consulta y asesoramiento que realizan al amparo del artículo 3.2 de la Ley 16/1985, que las califica de «instituciones consultivas de la Administración del Estado». A título de ejemplo podemos citar la participación en tasaciones periciales<sup>11</sup>. Igualmente, hay que señalar que esta función consultiva también puede llevarse a cabo mediante la integración de los académicos en cuerpos consultivos del Estado, como por ejemplo en el Consejo de Estado<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> «1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. 2. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.»

<sup>11</sup> Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954. Artículo 78: «El justo precio de los bienes se determinará mediante tasación pericial por una Comisión compuesta por tres académicos, designados, uno por la Mesa del Instituto de España, otro por el Ministerio de Educación y Cultura y el tercero por el propietario del bien afectado. La designación podrá recaer en académicos de las Academias de Distrito, presidiendo el primero de los indicados y decidiendo los empates con voto de calidad.»

<sup>12</sup> Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Artículo 8.2: «Serán Consejeros natos de Estado: a) El Director de la Real Academia Española y los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación.»

La labor principal de las organizaciones corporativas consiste en defender intereses gremiales o de otro signo, pero siempre en beneficio de sus miembros.

c) Por su estructura: las agrupaciones corporativas se caracterizan por una estructura abierta. En algunas de ellas la inscripción como miembro tiene carácter obligatorio para el desempeño de la profesión correspondiente y en todo caso se intentará obtener la inscripción del mayor número posible de profesionales pertenecientes a una carrera, oficio o industria.

Por el contrario, las Academias son cuerpos elitistas, que restringen el acceso a personas que representan la excelencia en los diversos campos de las ciencias, las artes y las humanidades. Muchas de ellas incluso fijan en sus Estatutos el número de académicos que tienen las mismas.

d) Por su regulación: En el caso de las corporaciones, para aumentar su autonomía, su regulación se remite habitualmente a sus Estatutos, de esta forma consigue excepcionar la aplicación del sistema administrativo general. Tradicionalmente, este rechazo genérico al derecho administrativo se produce en materia de personal, contratos, régimen de financiación y patrimonio.

En cambio en el caso del Instituto de España y las Academias, se produce la situación completamente contraria, tal y como se ha visto cuando analizábamos el régimen jurídico de estas entidades. En concreto encontramos remisiones a la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. De igual modo, en materia de defensa, los Estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación señalan la posibilidad de una colaboración con la Abogacía del Estado<sup>13</sup>, a pesar de no encontrarse dentro del ámbito subjetivo del régimen de asistencia jurídica.

---

<sup>13</sup> Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre. Artículo 4.º: *«La defensa de la corporación ante cualesquiera órganos y personas será asumida por los abogados que libremente designe. En casos especiales, la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación podrá solicitarla colaboración de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, y en su normativa complementaria.»*

e) Por su financiación: El sistema de financiación, al que ya nos hemos referido anteriormente, también supone una importante diferencia.

Las corporaciones de derecho público se nutren del pago de las cuotas de sus miembros.

La financiación de las Academias se vincula a las correspondientes asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, sin perjuicio de que obtengan ingresos por otras vías (donaciones, publicaciones, etc). Otra fuente de financiación de carácter extraordinario son las subvenciones. En relación con el régimen de financiación, no son pocos los Estatutos de las Academias que contienen previsiones sobre la obligación general de rendir cuentas al Estado<sup>14</sup>. También aparecía así regulado para el Instituto de España en sus Estatutos de 1947<sup>15</sup> y actualmente en su Reglamento de régimen interior.

Por todo lo mencionado anteriormente se aprecia que las Academias presentan un carácter público más marcado que las corporaciones de derecho público, entendidas como colegios profesionales, cámaras oficiales, las cofradías de pescadores, etc.

## 5. EL CONTROL EXTERNO DEL INSTITUTO DE ESPAÑA Y LAS REALES ACADEMIAS

La cuestión que debemos plantearnos al llegar a este punto es ¿Puede el Tribunal de Cuentas ejercer su función fiscalizadora sobre el Instituto de España y las Reales Academias?

El artículo 136 de la Constitución española señala en su apartado primero «*El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.*» Añadiendo en su apartado segundo «*Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.*»

---

<sup>14</sup> Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio. Artículo 41.º: «*La Academia rendirá cuentas al Gobierno, en la forma establecida, de las cantidades que percibiere del Estado.*»

Real Decreto 537/2015, de 26 de junio. Artículo 48.º: «*La Academia rendirá cuentas ante las Administraciones Públicas correspondientes de las asignaciones y subvenciones concedidas, en la forma legalmente establecida.*»

<sup>15</sup> Decreto de 18 de abril de 1947. artículo 8: «*Anualmente, el Instituto rendirá cuentas al Gobierno de las cantidades que de él percibiere.*»

Por otra parte, el artículo segundo de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCu) establece: «*Son funciones propias del Tribunal de Cuentas: a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.*»

A pesar de que en anteriores épocas las corporaciones de derecho público llegaron a tener la consideración de Administraciones Públicas<sup>16</sup>, en la actualidad no se encuentran integradas dentro del concepto de sector público a la vista de la redacción del artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>17</sup>, que en su apartado cuarto señala: «*Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.*»

Ahora bien, tal y como se ha señalado anteriormente, atendiendo a su naturaleza jurídica, el Instituto de España y las Reales Academias parecen no encajar por completo en el concepto tradicional de corporaciones de derecho público. Por ello, resulta conveniente repasar a la luz de los elementos de su naturaleza jurídica antes estudiados, la posibilidad de que puedan quedar sometidas al control externo del Tribunal de Cuentas.

Comenzamos por lo que resulta más evidente dentro del encuadre de la actuación del Tribunal de Cuentas, es decir el régimen financiero. Como ya se ha señalado previamente, en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, la partida denominada «Ayudas al Instituto de España, reales academias y otras instituciones adscritas al programa para desarrollo de actividades y gastos de funcionamiento» fue de un total de 6.824.040,00 euros. Ello se entiende sin perjuicio de las subvenciones para actividades de Reales Academias y Academias de ámbito nacional concedidas por el Ministerio de Educación y Formación profesional.

---

<sup>16</sup> Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956. Artículo 1.2.: «*Se entenderá a estos efectos por Administración pública: a) La Administración del Estado, en sus diversos grados. b) Las Entidades que integran la Administración local, y c) Las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local.*»

<sup>17</sup> *La presente Ley se aplica al sector público, que comprende: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El sector público institucional.*

El artículo 13 de la LOTCu establece que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas debe extenderse al extremo de verificar el cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás entidades sujetas a régimen presupuestario público, siendo además que el artículo 4.2 de la LOTCu establece: «*Al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas*» extendiendo la función fiscalizadora a las subvenciones públicas que reciban cualesquiera personas o entidades.

Podría argumentarse que el sometimiento de estas entidades al control ejercido por el Tribunal de Cuentas no está previsto en la propia norma del Tribunal, sin embargo, como hemos visto, diversas Academias contemplan en sus Estatutos la obligación de rendir cuentas al Estado de las asignaciones y subvenciones concedidas<sup>18</sup>. Esta obligación de rendición de cuentas al Estado se entiende por remisión al Tribunal de Cuentas, ya que como ha quedado patente, este es el supremo órgano fiscalizador y por lo tanto al que le corresponde el control externo.

Por otra parte, la función del Tribunal no se limita a la supervisión de las cuentas, si no que de acuerdo con el artículo 9 de la LOTCu supondrá el sometimiento de la actividad económico-financiera a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como de sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

En conexión con el principio de legalidad señalado en el citado precepto, sería conveniente mencionar que la fiscalización de cumplimiento que realiza el Tribunal de Cuentas consiste en verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de la entidad, programa o actividad que se fiscaliza.

Desde un punto de vista de su regulación, las organizaciones académicas están sometidas en gran medida al derecho administrativo, tal y como señalan sus respectivos Estatutos, especialmente destacable en este punto resulta la regulación a la que queda sometido el Instituto de España. Así en relación con su emplazamiento, la mayor parte de las mismas se encuentran sitas en edificios públicos cedidos

<sup>18</sup> Ver notas al pie 13 y 14.

por el Estado, por lo que la gestión y mantenimiento de los mismos queda sujeta a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Igualmente en materia de contratación la mayoría han optado por aplicar la Ley de Contratos del Sector Público. Ni que decir tiene que la mayoría de ellas han previsto la remisión a la Ley de Procedimiento administrativo para el caso de que se encuentren en una situación de vacío legal, no prevista por sus reglas internas.

No podemos dejar de mencionar en este punto que la actuación del Tribunal de Cuentas no se limita a la realización de fiscalizaciones financieras si no que cada vez se tiende más a la realización fiscalizaciones operativas cuya finalidad es proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión. La valoración puede referirse a la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con respecto a los objetivos que deben cumplir o al grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Consideramos especialmente interesante la posible utilización de este tipo de fiscalización en relación con las citadas entidades, ya que teniendo en cuenta sus principales objetivos —cultural y consultivo—, que tienen un carácter eminentemente público y de interés para la Estado, la intervención del Tribunal, en el caso de estimarse oportuna, podría suponer un valor añadido a la forma en que se están ejecutando los mismos. Es decir, mediante la realización de una fiscalización operativa sería posible, en su caso, verificar no solo el adecuado uso de los fondos públicos que emplean estas instituciones, sino además que dichos fondos se están empleando en la consecución de los objetivos para los que fueron creadas.

Por último, el argumento de que el control externo ejercido por el Tribunal de Cuentas podría suponer una injerencia en el libre funcionamiento de estas instituciones, caracterizadas a lo largo de su historia por su autonomía política, no puede suponer una limitación para que el mismo realice la función que le es propia. Si finalmente se decidiera que el Tribunal de Cuentas debe ejercer su función fiscalizadora respecto de la gestión económica y legal del Instituto de España y las Reales Academias, no se estaría invadiendo sus competencias, ni adoptando decisiones en nombre de las mismas, si no que dicha supervisión quedaría limitada a asegurar el sometimiento de estas organizaciones al ordenamiento jurídico que les es aplicable.



## 6. CONCLUSIONES

Las Reales Academias nacieron como tertulias de particulares que se consideraron con derecho a solicitar del monarca una especial protección por la valía, bagaje humano y aportaciones que sus miembros realizaban al ámbito de las ciencias y las artes. Mantuvieron siempre una personalidad fundacional propia y una configuración característica por sus peculiaridades, que ha ido evolucionando a lo largo de la historia.

El régimen jurídico de estas organizaciones académicas es disperso en el ordenamiento jurídico español. Destaca la carencia de una norma que contenga un régimen general aplicable a las mismas y que diera una regulación homogénea a la materia.

Estas instituciones han adoptado en la actualidad la forma de corporaciones de derecho público, sin embargo diversos matices hacen apreciar que no encajan exactamente en esta categoría. Presentan un carácter público más marcado que las corporaciones de derecho público, entendidas como colegios profesionales, cámaras oficiales, las cofradías de pescadores, etc.

A pesar de que la mayoría de los Estatutos de estas entidades prevén la rendición de cuentas al Estado de los fondos públicos que perciben, tradicionalmente el Tribunal de Cuentas no ha venido ejerciendo su función fiscalizadora sobre estas entidades por entender que se encuentran fuera de su ámbito subjetivo de actuación. Sin embargo, la función fiscalizadora de este podría como mínimo extenderse a comprobar la adecuada gestión de los fondos que el Instituto de España y las Reales Academias tienen asignados a través de los Presupuestos Generales y en concepto de subvenciones.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L.: «El espíritu de las Academias en el siglo XVIII»; *El mundo de las Academias, del ayer al hoy: actas del congreso internacional celebrado con motivo del CCL aniversario de la fundación de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras (1751-2001) entre los días 20 y 23 de noviembre de 2001*; Enriqueta Vila Vilar (dir. congr.), Rogelio Reyes Cano (dir. congr.). Universidad de Sevilla. 2003.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2019): *Constitución comentada*. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=62&tipo=2>

- CORDERO TORRES, J.M.: «El régimen de las Reales Academias (con especial referencia a la de ciencias morales y políticas». *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, N.º 66, 1971, págs. 35-56.
- DE MIGUEL SÁNCHEZ, N.: «*Las Academias y su configuración jurídica*». Cedecs. Barcelona. Marzo 1999.
- EIROA ESCALADA, J.: «El protocolo en las Reales Academias. El caso de la Real Academia de Córdoba». ESTUDIOS INSTITUCIONALES, VOL. IV, N.º 7 [Páginas 71-90].
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.J.: «Periplo histórico del Instituto de España», *sesión conmemorativa de la fundación del Instituto de España celebrada el 4 de febrero de 2009*.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2019): *Normas de fiscalización del Tribunal de Cuentas*. Disponible en: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.content/pdf/NormasManuales/Normas-Fiscalizacion-TCu.pdf>
- PEMÁN, J.M., Discurso leído en la sesión inaugural del Instituto de España, Burgos, 27 de diciembre de 1937.
- PEÑA GONZÁLEZ, J.: «El Instituto de España: pasado y presente». *Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes*, ISSN 0034-060X, N.º 153, 2007, págs. 301-303.