

REFLEXIONES EN TORNO A LA LEY 5/1997, DE 18 DE DICIEMBRE, DE ACADEMIAS EN EL AMBITO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Por
NOELIA DE MIGUEL SÁNCHEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Marco competencial*. 2. *Antecedentes*.— II. GESTACIÓN DE LA LEY.— III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Marco competencial*

La aprobación de la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias, ha supuesto la conclusión de un proceso en el que se ha dado una respuesta constitucionalmente coherente a la problemática que existe en la actualidad en torno a estas vetustas entidades difusoras de las artes, ciencias y letras.

Pese a la proliferación en los últimos tiempos de Academias, con o sin título real, en el territorio de las diferentes Comunidades Autónomas, la práctica totalidad de sus Estatutos han mantenido un absoluto mutismo en torno a la asunción de competencias sobre esta materia; sin embargo, no se las puede culpar por esta decisión si se tiene en cuenta que estamos ante unas entidades que no vienen acompañadas por partida presupuestaria, medios materiales o personales de clase alguna. Este silencio general sólo ha sido quebrantado por los Estatutos catalán (art. 9.7), andaluz (art. 13.29) y valenciano (art. 31.7), que han asumido las competencias exclusivas sobre aquellas Academias cuya sede central se encuentre en sus respectivos territorios (1).

Los términos en que se manifiesta este acogimiento competencial son prácticamente idénticos en cada uno de los Estatutos, presentándose como única diferencia la alusión realizada en el catalán y andaluz a la salvaguarda de las competencias exclusivas del Estado sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, dirigida en la norma estatutaria valenciana a las competencias exclusivas del Estado en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El Principado de Asturias no ha asumido competencias sobre los entes

(1) Aprobados por Leyes Orgánicas 4/1974, de 18 de diciembre; 6/1981, de 30 de diciembre, y 5/1982, de 1 de julio, respectivamente.

académicos, motivo por el cual el Preámbulo de la Ley sobre la que se reflexiona fundamenta su actuación en las competencias exclusivas que el artículo 10.1.14 del Estatuto de Autonomía reconoce al Principado en materia de fomento de la cultura, con especial referencia a sus manifestaciones regionales. No obstante, es preciso señalar que la ausencia de referencia expresa en los diferentes Estatutos de Autonomía sobre el particular no ha obstaculizado la intervención de las Comunidades Autónomas en materia de Academias, apoyándose en la competencia sobre Corporaciones de Derecho Público, transferida por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de ampliación competencial para las Comunidades de autogobierno diferido.

En el artículo 3 de esta Ley se produce la transferencia del desarrollo legislativo y la ejecución sobre «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales». Si bien es cierto que esta expresión no es demasiado afortunada, puesto que difícilmente puede atribuirse el carácter de representativas de intereses económicos y profesionales a unas entidades que basan su actuación en el fomento y difusión de la cultura, puede seguirse el criterio aplicado a las Cámaras y Colegios Profesionales, en torno a los que se ha entendido que la alusión expresa a algunos de ellos no tenía carácter cerrado, sino que actuaba como *numerus apertus* (2); todo ello siempre que se acepte el, más que dudoso, calificativo de Corporaciones de Derecho Público que viene atribuyéndose a las Academias en sus Estatutos fundacionales.

Sin embargo, ni la ausencia de previsiones estatutarias, la falta de traspaso de competencias e, incluso, de Estatuto de Autonomía han sido motivo suficiente para impedir el reconocimiento oficial de las Academias artísticas, científicas y literarias en el ámbito autonómico; y así lo prueba la creación por el Consejo Regional de Asturias de la Academia de la Lengua Asturiana, mediante el Decreto 33/1980, de 15 de diciembre. En sus Estatutos, fechados el 6 de abril de 1985, se reconoce la importancia del Consejo, al constituirse en miembros de número de la Academia las personas por éste designadas como ponentes de la norma estatutaria (3). Esta acción creativa, ante la ausencia del propio Estatuto de Autonomía, halló sustento en una genérica potestad organizativa, pese a que en el artículo 7.º 14 del Proyecto ya se le reconocían al Principado competencias en materia de fomento de la investigación y de la cultura, con especial referencia a sus manifestaciones regionales y a sus peculiaridades lingüísticas.

En cualquier caso, la Ley cuyo análisis nos ocupa es enormemente respetuosa con las competencias estatales, que, desgraciadamente, no se han

(2) Este es el caso de Cataluña, que, pese a no recoger expresamente en su Estatuto la competencia sobre Cofradías de Pescadores, no encontró obstáculo para la transferencia de los cometidos sobre esta materia, operada por Real Decreto 1137/1987, de 11 de septiembre; pese a que la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, ya había previsto en su artículo 15 la constitución de dichas Cofradías en todas las Comunidades Autónomas con competencias sobre «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos».

(3) Artículo 40 del Decreto 9/1981, de 6 de abril.

materializado en ley alguna, comenzando por la rúbrica legal, que alude a las *Academias en el ámbito del Principado de Asturias* y no a *Academias asturianas*; continuando con las reflexiones realizadas en su Preámbulo, que hace referencia a la promulgación de la Ley «con independencia de las relaciones que las Academias asturianas sigan manteniendo con el Instituto de España, con los Consejos Nacionales de Academias o con otras entidades tutelares de ámbito estatal», y finalizando con la dicción del artículo 2.2, al manifestar que «fuera del ámbito del Principado de Asturias las Academias creadas conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán la consideración que la legislación del Estado les atribuya».

2. *Antecedentes*

Las Academias viven en la actualidad una situación generalizada de abandono por parte de los poderes públicos y de un total olvido en lo que al legislador estatal atañe (4). Resultado de ello es el estado de déficit y escasez de medios que las aqueja, siendo éste uno de los motivos que se esgrimen en el Preámbulo de la Ley 5/1997 como justificación de la misma, advirtiéndose en toda ella un espíritu fomentista, evidenciado en la pretensión de garantizar la permanencia de estas entidades y facilitar el desarrollo de su actividad, así como la conexión entre las mismas.

Esta tentativa de cohesión ya se había producido anteriormente con la Ley 5/1988, de 5 diciembre, de reorganización del Instituto de Estudios Asturianos, que incorpora una representación de las Academias con sede en el Principado de Asturias. Es precisamente en el artículo 12.4.e) donde se percibe este carácter aglutinador y representativo de las diferentes Academias, asociaciones y fundaciones culturales del Principado de Asturias, al expresarse en los siguientes términos:

«Para la elección de los correspondientes a las Academias, asociaciones y fundaciones culturales más significativas en tanto no dispongan dichas entidades de organismos representativos colectivos, se solicitaría de las mismas el envío de propuestas, que en ningún caso podrá ser superior a cinco candidatos, resolviendo el Gobierno del Principado, previa consulta a un organismo asesor cualificado, de acuerdo con las propuestas recibidas y con la relevancia cultural de las personas propuestas. Para la toma en consideración de una candidatura deberá ir avalada, al menos, por cinco entidades legalmente constituidas dentro de Asturias.»

(4) Sobre esta y otras cuestiones relativas a las entidades académicas he reflexionado en la monografía titulada *Las Academias y su configuración jurídica*, Cedecs, Barcelona, 1999, resultado de la Tesina de Licenciatura elaborada sobre este tema bajo la dirección del Profesor Leopoldo TOLIVAR ALAS.

En la propia Ley se declara el interés del Instituto por contribuir al fomento de la cultura en el Principado de Asturias, pues manifiesta que su creación «respondió a la finalidad de contar con un organismo público de carácter provincial que, con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero dependiente de la Diputación y sometido a su tutela, se dedicara a la investigación y estudio de las distintas ramas del saber que pudieran interesar al desarrollo cultural de la provincia, actuando en coordinación con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas».

Con anterioridad ya se había llevado a cabo en Andalucía un proyecto de este signo con la creación, por Ley 7/1985, de 6 de diciembre, del Instituto de Academias de Andalucía, en este caso más consolidado al nacer este organismo como «Corporación de Derecho Público, constituido por las Academias que tienen su sede central y realizan su actividad dentro del territorio de Andalucía» (art. 1.º.1) y preverse la incorporación al Instituto de «aquéllas que se puedan crear y aprobar en el futuro, siempre que sean Corporaciones de Derecho Público». El objetivo primordial del Instituto Andaluz se cifra en la aproximación y colaboración entre las diferentes Academias de la Comunidad y la representación académica de su conjunto.

En ambos casos el precedente se remonta al Instituto de España, creado por Decreto de 8 de diciembre de 1937 como ente aglutinador de las Reales Academias, en principio, de ámbito nacional y que reúne en su seno a las Academias de la Lengua Española, de la Historia, de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de Ciencias Morales y Políticas, de Bellas Artes de San Fernando, de Jurisprudencia y Legislación y de Farmacia (5); para incorporar posteriormente, a través de las Normas elaboradas en 1979, a las Academias territoriales con la condición de asociadas o adheridas (6).

Volviendo a la Ley asturiana de Academias, se hace necesario destacar dos hechos. Por una parte, el propio rango legal de la norma en clara coherencia con el artículo 149.1.18.ª de nuestra Norma Fundamental y el calificativo de Corporaciones de Derecho Público que se viene atribuyendo a las Academias. Este precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y si se insiste en atribuir a las Academias el calificativo señalado, lo que es cuando menos discutible, deberían ser creadas por normas con rango de ley, algo a lo que no responde la situación real, pues las Academias vienen siendo creadas y ven aprobados y modificados sus Estatutos a través de simples decretos. Esta práctica encuentra su precedente en la Ley de Instrucción Pública, de 9 de septiembre de 1857, que consideró a las Academias como organismos dependientes del ramo de la Instrucción Pú-

(5) Estas dos últimas se incorporan al Instituto de España a través de Decreto de 18 de abril de 1947, por el que se dictan sus preceptos estatutarios. Este Decreto unifica los de 1 de enero de 1937 y de 1 de enero de 1938, por el que se manifestaba que los académicos de las Reales Academias con sede en Madrid constituyen el Instituto de España.

(6) Se trata de las Normas para la fundación de Academias provinciales o territoriales, aprobadas el 12 de junio, y de las Normas para la relación de las Academias provinciales o territoriales con el Instituto de España, de 20 de octubre.

blica y exigió para su creación la simple autorización del Gobierno, tras oír al Consejo de Instrucción Pública (7).

El otro mérito fundamental que ha de atribuirse a la Ley 5/1997, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias, es la aportación de cobertura a un problema totalmente olvidado por el legislador estatal. La falta de coherencia a la que se viene aludiendo se encuentra en gran medida motivada por la ausencia de una ley estatal que establezca un sistema general de regulación y clarifique la incierta situación a la que actualmente han de hacer frente el conjunto de las Academias españolas. Así, pues, la Comunidad asturiana viene a dar respuesta a unas entidades cuya situación exigía criterios generadores de estabilidad y seguridad jurídica, iniciativa que, sin duda alguna, debería ser emulada por el Estado y por el resto de las Comunidades Autónomas que intervienen en la materia.

II. GESTACIÓN DE LA LEY

La voluntad de elaborar una Ley sobre Academias en el ámbito del Principado de Asturias encuentra su punto de arranque en la Comisión Técnica, creada por Resolución de 12 de enero de 1996, de la Consejería de Cooperación del Principado, con vistas a la elaboración de un estudio sobre el carácter y naturaleza de la Real Academia de Medicina de Distrito Universitario de Asturias y León y su posible vinculación a la Comunidad Autónoma asturiana en cuanto entidad de carácter territorial (8).

Tras la reunión celebrada por esta Comisión el 2 de febrero de 1996, se concluyó en la necesidad de determinar la posibilidad de que la Comunidad Autónoma asumiera la competencia para la regulación de estos organismos y, de resultar favorable esta regulación, proceder a la elaboración de una Ley de Academias que diera cabida no sólo a la de Medicina, sino también a las restantes existentes o que pudieran existir en el Principado.

El problema más relevante para la normación de las entidades académicas residía en la falta de previsión competencial en el Estatuto de Autonomía, siendo así necesario englobar esta actividad en el marco de títulos de competencia generales, ya que, a diferencia de las Comunidades catalana, andaluza o valenciana, esta competencia no ha sido asumida. En particular, la primera de estas Comunidades se hace cargo de este título por Decreto 120/1987, de 9 de abril, por el que acoge las competencias exclusivas

(7) Artículos 158 y 162.

(8) Esta Comisión estaba integrada por un representante de las Consejerías de Cooperación, Cultura y Servicios Sociales, otro de la Real Academia de Medicina de Distrito Universitario de Asturias y León y el Profesor TOLIVAR ALAS, que ya en 1994 había suscrito un dictamen *Sobre la naturaleza, régimen jurídico y perspectiva de reforma de las Academias, con especial referencia a los problemas peculiares de las Reales Academias de Medicina de Distrito*. En este dictamen se había señalado como problema fundamental para la adscripción al Principado de Asturias de la citada Academia el hecho de su extensión territorial a dos provincias de diferentes Comunidades Autónomas, lo que suponía la necesidad de su escisión para posibilitar esta vinculación a la Comunidad asturiana, aunque pudiera crearse un sistema federal de cara al mantenimiento de su unidad científica.

sobre Academias con sede central en Cataluña; Decreto que servirá de modelo a la Ley asturiana, que mantendrá un estrecho paralelismo con él.

En el artículo 1 del borrador de la Ley se contemplaba de modo expreso la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma de Asturias sobre las Academias cuyo ámbito de actuación se extendiese a su territorio; reflejándose esta idea de un modo más suave en el Proyecto, cuyo artículo 1 se refería al *ejercicio* de la competencia «en los términos de la presente Ley». Este ha sido uno de los pocos preceptos que han sufrido reformas, puesto que en todo el *iter* de elaboración de la Ley apenas se han introducido cambios. El texto de 18 de diciembre de 1997 es más cauto en este punto al no aludir a una competencia sobre Academias, sino que, apoyándose en el marco de las competencias exclusivas del Principado en materia de fomento de la cultura, dirige en su artículo 1 la *aplicación* de la Ley «a las Academias que tengan su domicilio social en el Principado de Asturias y desarrollen su actividad corporativa principal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

En las restantes previsiones del Proyecto de Ley no se producen modificaciones significativas. Se traslada del artículo 2 al 7 el reconocimiento de una sola Academia por cada campo del saber y la imposibilidad de atribuir la misma denominación a más de uno de estos organismos, y del artículo 9 al 2.2 la atribución al Estado de la facultad para actuar sobre aquellas Academias que, creadas conforme a la Ley asturiana, se encuentren fuera del Principado de Asturias. Esta estabilidad en la gestación de la Ley es consecuencia directa de la brevedad de su articulado y la claridad de sus términos, que pretenden establecer unos criterios generales para la creación de Academias en el territorio asturiano, sin exceder las competencias del Principado y aportando respaldo a unas entidades realmente necesitadas de cobertura legal.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

La Ley de Academias en el ámbito del Principado de Asturias se caracteriza por su brevedad y concisión. Consta de ocho artículos, tres disposiciones transitorias y una final, en los que se establece el régimen general para la creación y funcionamiento de Academias en el territorio de la Comunidad Autónoma asturiana, con la pretensión de fijar unos criterios comunes que aporten estabilidad y seguridad jurídica a la caótica situación que en la actualidad viven las Academias en Asturias, situación, por otra parte, extensible a la totalidad de las Academias españolas, carentes de un sustrato legal común.

El artículo 1 hace referencia al ámbito de aplicación de la Ley, que, como ya se ha mencionado, alude a las Academias que tengan su domicilio social y desarrollen su actividad en los límites territoriales de la Comunidad asturiana, sin perjuicio de llevar a cabo actividades de carácter secundario y directamente conectadas con las principales que puedan tener incidencia fuera de la Comunidad. Los Estatutos catalán, andaluz y valenciano

siguen el mismo criterio, pues, pese a utilizar la expresión «sede central», lo que se persigue, en cualquier caso, es la atribución supracomunitaria de la competencia cuando la actividad académica supere el marco de una Comunidad Autónoma (9). Esta idea se reafirma en el apartado 2.º del artículo 2 al manifestar que «fuera del ámbito del Principado de Asturias las Academias creadas conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán la consideración que la legislación del Estado les atribuya».

El artículo 2.1 de la Ley 5/1997 reincide en la pauta seguida por los diversos Estatutos académicos de calificar a estas entidades como «Corporaciones de Derecho Público» cuya finalidad principal es la investigación en el campo de las ciencias, artes y letras. Analizar este calificativo supone entrar en la compleja dinámica de la naturaleza jurídica de las Academias, nacidas en la España del siglo XVIII como fundaciones regias de carácter erudito y arropadas por el apoyo de la monarquía. Este origen no parece ser demasiado coherente con el calificativo que se les dispensa, que por otra parte no es homogéneo, pues mientras diversos textos, como la mayoría de los Estatutos académicos o la Ley 7/1985, de 6 de diciembre, del Instituto de Academias de Andalucía, las conceptúan como Corporaciones de Derecho Público (10), otros como los vigentes Estatutos de la Real Academia Española, aprobados por Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio, o la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, optan por incardinarlas dentro del grupo de las Instituciones. Aparecen, incluso, normas que son en sí mismas contradictorias; tal es el caso de los Estatutos de la Academia de Ingeniería (11), que, pese a calificar en su Preámbulo a esta entidad como «institución», declaran en su artículo 1 que «la Academia de Ingeniería constituye una Corporación de Derecho Público» (12).

Este caos normativo sirve para evidenciar las numerosas divergencias existentes entre Academias y Corporaciones de Derecho Público, vicisitudes que no es ahora el momento de desarrollar, pero que se inician ya en su origen; pues mientras las primeras surgen al amparo de leyes generales o especiales, las segundas inician su andadura como fundaciones regias, y

(9) En este criterio insiste el Instituto de España con ocasión del informe emitido, el 21 de diciembre de 1995, a raíz de la modificación de los Estatutos de la Real Academia de Bellas Artes de la Purísima Concepción de Valladolid, frente a la pretensión de ésta de extender su radio de acción al territorio de Castilla y León. Ante este propósito, el Instituto responde que de llevarse a cabo se desvirtuaría el carácter provincial de la Academia «para convertirlo, sin razón aparente, en autonómico».

(10) Este criterio es mantenido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de junio de 1985 (Arz. 3927), relativa a las Academias de Medicina de Distrito.

(11) Aprobados por Real Decreto 859/1994, de 29 de abril.

(12) Esta confusión alcanza tal grado que ha hecho posible la consideración de las Academias, si bien de forma minoritaria, como organismos autónomos, como manifiesta el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de febrero de 1972 (Arz. 611), en la que resuelve una cuestión de personal surgida en el seno de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. No obstante, este criterio ha de ser revisado a la luz de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 14 de abril de 1997, que deja de aludir a las «entidades autónomas» y pasa a utilizar el concepto de «organismos públicos».

que se perpetúan en el sistema de financiación (13), intereses defendidos (14) y régimen de sus miembros (15).

Con independencia de toda la problemática señalada, lo que se hace evidente en la Ley asturiana es la coherencia, ya mencionada, con el calificativo por el que se opta, pues en consonancia con la dicción del artículo 149.1.18.^º de nuestra Norma Fundamental se requiere un tratamiento legal de las Academias, algo a lo que responde la Ley que viene siendo objeto de examen pero que no es la práctica común seguida en nuestro ordenamiento jurídico.

El precepto 3.º hace referencia al régimen estatutario de las Academias y al contenido mínimo que han de tener estas normas: denominación, domicilio, finalidad, medios institucionales y económicos, organización corporativa y derechos y deberes de los académicos. En efecto, los Estatutos actúan como normas rectoras, absolutamente necesarias, ante la ausencia de una regulación común creadora de criterios organizativos y de funcionamiento generales. Todo ello hace que puedan merecer el calificativo de reglamentos independientes, independencia que en este caso se revela forzosa ante la ausencia de ley reguladora y, por tanto, habilitante en la materia. Por otra parte, constituyen un auténtico cuerpo normativo, pues configuran un sistema de regulación general que abarca todos los aspectos de la vida y actividad de la Academia, produciendo además efectos *ad extra*, perceptibles de un modo especial en el sistema de ingreso de nuevos miembros, al exigirse una serie de requisitos a ciertas personas que en el momento del acceso son extrañas al régimen académico.

La creación de las Academias es regulada en el artículo 4, que atribuye esta potestad al Consejo de Gobierno autonómico mediante decreto, en el que se expresará la aprobación de los Estatutos y la Consejería que ejerza la tutela sobre la Academia, en función de la finalidad por ésta desarrollada. La iniciativa puede partir de dos frentes, bien del propio Consejo de Gobierno, bien a solicitud de los particulares, percibiéndose nuevamente en este precepto el influjo del Decreto catalán 120/1987, pues el artículo 3 del mismo se pronuncia en idénticos términos. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé también esta posibilidad en sus artículos 68 y 70; posibilidad por la que también opta la legislación de Colegios profesionales, al depositar el artículo 4.º.1 de la Ley 2/1974 en los profesionales interesados en la creación del futuro Colegio la facultad de iniciar con su petición el procedimiento creativo.

(13) Basado para las Corporaciones en las cuotas de sus miembros y sustentado en el caso de las Academias en un triple sistema de financiación: pública, privada y rentas propias.

(14) Mientras las Corporaciones atienden a los intereses socioeconómicos de sus miembros, las Academias persiguen fines de interés general, consistentes básicamente en el cultivo y difusión de las ciencias, artes y letras, en la línea marcada por el artículo 44 de la Constitución.

(15) Pues mientras las entidades corporativas presentan una estructura potencialmente abierta, las Academias son, desde su origen, cuerpos de acceso restringido y *numerus clausus*.

Volviendo a las Academias, ha de precisarse que el interés legítimo de sus promotores se percibe también en los términos excluyentes que impe- ran en la creación de la Academia, básicamente en lo relativo al carácter de sus miembros y a los requisitos que se les exigen para su ingreso en la organización, que son precisados en los diferentes Estatutos.

A partir del momento en que tenga lugar el acto de creación con el cumplimiento de estas prescripciones, la Academia gozará de personali- dad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines. No obstante, la realidad demuestra que este último inciso es más teórico que práctico, pues si bien es cierto que se reconoce a las entidades aca- démicas la capacidad para el desarrollo de su actividad y la consecución de sus intereses, esta potestad se ve mermada por la escasez de medios de que disponen, ya que, pese a hacerse referencia en los Esta- tutos de las diferentes Academias asturianas a las posibles subvenciones públicas o privadas que puedan percibir, éstas difícilmente llegan a materializarse (16). Quizá sea ésta una de las previsiones que se echa de menos en la Ley asturiana, que debiera contemplar la fijación de sub- venciones para las Academias por parte de los organismos del Principa- do, o la asignación de fondos por vía presupuestaria, ya que no basta con el simple reconocimiento de unas entidades, sino que es necesario que éstas sean operativas y para ello se hace preciso dotarlas de los me- dios económicos adecuados que hagan viables sus fines. No se trata de establecer un modelo de plena financiación pública, pero sí de llevar a cabo una auténtica política de fomento respecto a los entes académi- cos, tal y como se declara en el Preámbulo de la Ley, en el que se mani- fiesta la pretensión de garantizar la permanencia de estas entidades y *fomentar* sus actividades (17).

(16) La financiación privada de las entidades académicas en todo el territorio nacio- nal se ha visto favorecida en los últimos tiempos por la previsión recogida en la Disposi- ción adicional sexta de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incenti- vos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, en la que se deter- mina la aplicación del régimen contemplado en los artículos 59 a 68 de la misma, consistente en la posibilidad de realizar una serie de deducciones «a los donativos efectua- dos y a los convenios de colaboración celebrados» con «el Instituto de España y las Reales Academias Oficiales integradas en el mismo, las instituciones con fines análogos a la Real Academia Española de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia». Esta Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 765/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan deter- minadas cuestiones de este régimen de incentivos fiscales, y, posteriormente, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su Disposición transitoria decimoséptima, ha previsto la aplicación del régimen estableci- do por la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto Sobre Sociedades, a las liquida- ciones que las entidades mencionadas practiquen con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley o que estén pendientes de resolución administrativa firme a la misma fecha.

(17) Es preciso reseñar que en lo que a financiación se refiere se observa un escaso realismo en la mayoría de los Estatutos de las diferentes Academias españolas, aun de los más recientes —como es el caso de los de la Real Academia Española, aprobados por Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio (art. 38), o de la Real Academia Nacional de Medicina, sancionados por Real Decreto 2158/1993, de 10 de diciembre (art. 54)—, que muestran como seguras unas asignaciones presupuestarias que en la práctica totalidad de los casos no llegan a producirse.

El espíritu administrativista que inspira el texto legal se deja sentir en varios de sus preceptos, siendo buen ejemplo de ello el tratamiento que en el artículo 5 se dispensa a las Consejerías. La de Cooperación aparece como organismo encargado de las funciones administrativas propias de la institución y funcionamiento de las Academias, y las Consejerías competentes por razón de la materia son capacitadas para ayudar a cada una de las Academias en el desarrollo de sus funciones y coordinar, en su caso, las diferentes actividades por ellas desarrolladas, en un claro intento de aproximación a la problemática particular de cada una.

La creación de un Registro de Academias pone nuevamente de relieve el carácter administrativo de la Ley del Principado. Adscrito a la Consejería de Cooperación, actúa como registro administrativo público, «en el que se inscribirán los actos de constitución, modificación y extinción de las academias, sus estatutos y las modificaciones que se produzcan, y los órganos de gobierno y dirección de aquéllas» (art. 6) (18). La posibilidad de utilizar la denominación de «Academia» se hace depender de la inscripción en el citado Registro, reconociéndose una sola Academia en cada campo del saber y con el mismo nombre.

Finalmente, el artículo 8 de la Ley alude a las funciones de las entidades académicas; en concreto, a su facultad para actuar como órganos asesores del Principado de Asturias en materia de patrimonio histórico-artístico, de conformidad con los términos previstos en el artículo 3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, así como en todas las materias que constituyan el objeto de su estudio y fines. Con este precepto se incide en la doble dimensión funcional que desde su origen se aprecia en todas las Academias españolas, que han actuado como organismos difusores de la cultura y como entidades asesoras de la Corona, e incluso de organismos privados, en las más variadas materias, llegando a integrarse en cuerpos consultivos del Estado (19).

Esta función consultiva aparece ya contemplada en la Ley de Protección del Patrimonio Artístico Nacional, de 13 de mayo de 1933, cuyo artículo 14 requería de las Academias de la Historia y de Bellas Artes la emisión de un informe favorable, necesario, para la declaración de monumen-

(18) Este organismo aparece también en el Decreto catalán 120/1987, en este caso adscrito al Departamento de Justicia, encargado de las funciones administrativas referentes a la institución y funcionamiento de las Academias. Su regulación detallada se realiza por Orden de 7 de diciembre de 1987.

(19) Reflejo de esta práctica es la incorporación en 1913 de un miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en las Juntas de Patronato de Reclusos y Libertos; la integración en 1919 de un representante de las Reales Academias de Medicina, Ciencias Morales y Políticas y Jurisprudencia y Legislación en el Instituto de Reformas Sociales, o, más recientemente, la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que en su artículo 7.5.º incluye entre sus Consejeros Permanentes a los «Académicos de número de las Reales Academias que integran el Instituto de España» y en su artículo 8.a) cita entre sus Consejeros natos al Director de la Real Academia Española y a los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación, aunque ya la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 25 de noviembre de 1944, disponía que dos de sus Consejeros permanentes habrían de ser académicos de Ciencias Morales y Políticas.

tos histórico-artísticos (20), y ha sido perpetuada por los Estatutos de las diferentes Academias nacionales y territoriales y por las resoluciones de numerosas Comunidades Autónomas, que integran a académicos entre los miembros de instituciones consultivas en materia de patrimonio histórico-artístico (21). Además, ha de destacarse el valor jurídico de estos informes, puesto que de la conexión entre los artículos 3.º.2 y 9.º.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español se deduce el carácter preceptivo y vinculante de los mismos, de forma tal que su ausencia viciaría la validez del acto final del que formasen parte, haciéndolo impugnabile en vía contencioso-administrativa. Por otra parte, y aunque no se contemple en la Ley asturiana de forma expresa, sí se incluiría implícitamente en la dicción final del artículo 8 la posibilidad de emitir pericias judiciales, que aparece contemplada en el artículo 631 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de 3 de febrero de 1881, al prever la posibilidad de que el Juez, a instancia de cualquiera de las partes, pueda solicitar informe a la «Academia, Colegio o Corporación Oficial que corresponda cuando el dictamen pericial exija operaciones o conocimientos científicos especiales».

Se deduce del artículo 8 la estrecha vinculación existente entre Poder Público y Academias, cuya colaboración mutua puede generar, sin duda, grandes resultados, pero que requiere un impulso decidido que la haga posible y permita recuperar la importancia de que gozó en el pasado siglo esta labor consultiva.

La Ley de Academias en el ámbito del Principado de Asturias concluye con un régimen de transitoriedad, en el que se condiciona la permanencia de las Academias válidamente constituidas con anterioridad a la Ley a su inscripción, dentro del plazo de seis meses, en el Registro por ella creado; y una disposición final en la que se faculta al Consejo de Gobierno para que adopte las medidas necesarias para garantizar el desarrollo y ejecución de la Ley.

Como reflexión final sobre la Ley motivadora de estas notas habría que resaltar su ya mencionada claridad y concreción y, muy especialmente, su capacidad para dar respuesta a la compleja realidad de unas entidades que han caído en el olvido de los poderes públicos, muy especialmente estatales, y que precisan de una cobertura legal que permita reconducir su deteriorada situación a criterios aportadores de estabilidad y seguridad jurídica.

(20) La Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1941 (Arz. 571) manifiesta la importancia de esta actividad consultiva, al declarar la nulidad de un proyecto de reforma urbana sobre alineación de calles, por no haber sido oída la Sección de Arquitectura de la Academia de Bellas Artes de San Fernando.

(21) Como prueba de ello, véanse los Decretos 11/1987, de 26 de febrero, de la Consejería de Cultura y Educación de Murcia, y 84/1992, de 6 de marzo, de la Consejería de Cultura y Juventud de la Junta de Galicia.

REFLEXIONES EN TORNO A LA LEY 5/1997, DE 18 DE DICIEMBRE, DE ACADEMIAS EN EL AMBITO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Por
NOELIA DE MIGUEL SÁNCHEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Marco competencial*. 2. *Antecedentes*.— II. GESTACIÓN DE LA LEY.— III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Marco competencial*

La aprobación de la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias, ha supuesto la conclusión de un proceso en el que se ha dado una respuesta constitucionalmente coherente a la problemática que existe en la actualidad en torno a estas vetustas entidades difusoras de las artes, ciencias y letras.

Pese a la proliferación en los últimos tiempos de Academias, con o sin título real, en el territorio de las diferentes Comunidades Autónomas, la práctica totalidad de sus Estatutos han mantenido un absoluto mutismo en torno a la asunción de competencias sobre esta materia; sin embargo, no se las puede culpar por esta decisión si se tiene en cuenta que estamos ante unas entidades que no vienen acompañadas por partida presupuestaria, medios materiales o personales de clase alguna. Este silencio general sólo ha sido quebrantado por los Estatutos catalán (art. 9.7), andaluz (art. 13.29) y valenciano (art. 31.7), que han asumido las competencias exclusivas sobre aquellas Academias cuya sede central se encuentre en sus respectivos territorios (1).

Los términos en que se manifiesta este acogimiento competencial son prácticamente idénticos en cada uno de los Estatutos, presentándose como única diferencia la alusión realizada en el catalán y andaluz a la salvaguarda de las competencias exclusivas del Estado sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, dirigida en la norma estatutaria valenciana a las competencias exclusivas del Estado en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El Principado de Asturias no ha asumido competencias sobre los entes

(1) Aprobados por Leyes Orgánicas 4/1974, de 18 de diciembre; 6/1981, de 30 de diciembre, y 5/1982, de 1 de julio, respectivamente.

académicos, motivo por el cual el Preámbulo de la Ley sobre la que se reflexiona fundamenta su actuación en las competencias exclusivas que el artículo 10.1.14 del Estatuto de Autonomía reconoce al Principado en materia de fomento de la cultura, con especial referencia a sus manifestaciones regionales. No obstante, es preciso señalar que la ausencia de referencia expresa en los diferentes Estatutos de Autonomía sobre el particular no ha obstaculizado la intervención de las Comunidades Autónomas en materia de Academias, apoyándose en la competencia sobre Corporaciones de Derecho Público, transferida por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de ampliación competencial para las Comunidades de autogobierno diferido.

En el artículo 3 de esta Ley se produce la transferencia del desarrollo legislativo y la ejecución sobre «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales». Si bien es cierto que esta expresión no es demasiado afortunada, puesto que difícilmente puede atribuirse el carácter de representativas de intereses económicos y profesionales a unas entidades que basan su actuación en el fomento y difusión de la cultura, puede seguirse el criterio aplicado a las Cámaras y Colegios Profesionales, en torno a los que se ha entendido que la alusión expresa a algunos de ellos no tenía carácter cerrado, sino que actuaba como *numerus apertus* (2); todo ello siempre que se acepte el, más que dudoso, calificativo de Corporaciones de Derecho Público que viene atribuyéndose a las Academias en sus Estatutos fundacionales.

Sin embargo, ni la ausencia de previsiones estatutarias, la falta de traspaso de competencias e, incluso, de Estatuto de Autonomía han sido motivo suficiente para impedir el reconocimiento oficial de las Academias artísticas, científicas y literarias en el ámbito autonómico; y así lo prueba la creación por el Consejo Regional de Asturias de la Academia de la Lengua Asturiana, mediante el Decreto 33/1980, de 15 de diciembre. En sus Estatutos, fechados el 6 de abril de 1985, se reconoce la importancia del Consejo, al constituirse en miembros de número de la Academia las personas por éste designadas como ponentes de la norma estatutaria (3). Esta acción creativa, ante la ausencia del propio Estatuto de Autonomía, halló sustento en una genérica potestad organizativa, pese a que en el artículo 7.º 14 del Proyecto ya se le reconocían al Principado competencias en materia de fomento de la investigación y de la cultura, con especial referencia a sus manifestaciones regionales y a sus peculiaridades lingüísticas.

En cualquier caso, la Ley cuyo análisis nos ocupa es enormemente respetuosa con las competencias estatales, que, desgraciadamente, no se han

(2) Este es el caso de Cataluña, que, pese a no recoger expresamente en su Estatuto la competencia sobre Cofradías de Pescadores, no encontró obstáculo para la transferencia de los cometidos sobre esta materia, operada por Real Decreto 1137/1987, de 11 de septiembre; pese a que la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, ya había previsto en su artículo 15 la constitución de dichas Cofradías en todas las Comunidades Autónomas con competencias sobre «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos».

(3) Artículo 40 del Decreto 9/1981, de 6 de abril.

materializado en ley alguna, comenzando por la rúbrica legal, que alude a las *Academias en el ámbito del Principado de Asturias* y no a *Academias asturianas*; continuando con las reflexiones realizadas en su Preámbulo, que hace referencia a la promulgación de la Ley «con independencia de las relaciones que las Academias asturianas sigan manteniendo con el Instituto de España, con los Consejos Nacionales de Academias o con otras entidades tutelares de ámbito estatal», y finalizando con la dicción del artículo 2.2, al manifestar que «fuera del ámbito del Principado de Asturias las Academias creadas conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán la consideración que la legislación del Estado les atribuya».

2. *Antecedentes*

Las Academias viven en la actualidad una situación generalizada de abandono por parte de los poderes públicos y de un total olvido en lo que al legislador estatal atañe (4). Resultado de ello es el estado de déficit y escasez de medios que las aqueja, siendo éste uno de los motivos que se esgrimen en el Preámbulo de la Ley 5/1997 como justificación de la misma, advirtiéndose en toda ella un espíritu fomentista, evidenciado en la pretensión de garantizar la permanencia de estas entidades y facilitar el desarrollo de su actividad, así como la conexión entre las mismas.

Esta tentativa de cohesión ya se había producido anteriormente con la Ley 5/1988, de 5 diciembre, de reorganización del Instituto de Estudios Asturianos, que incorpora una representación de las Academias con sede en el Principado de Asturias. Es precisamente en el artículo 12.4.e) donde se percibe este carácter aglutinador y representativo de las diferentes Academias, asociaciones y fundaciones culturales del Principado de Asturias, al expresarse en los siguientes términos:

«Para la elección de los correspondientes a las Academias, asociaciones y fundaciones culturales más significativas en tanto no dispongan dichas entidades de organismos representativos colectivos, se solicitaría de las mismas el envío de propuestas, que en ningún caso podrá ser superior a cinco candidatos, resolviendo el Gobierno del Principado, previa consulta a un organismo asesor cualificado, de acuerdo con las propuestas recibidas y con la relevancia cultural de las personas propuestas. Para la toma en consideración de una candidatura deberá ir avalada, al menos, por cinco entidades legalmente constituidas dentro de Asturias.»

(4) Sobre esta y otras cuestiones relativas a las entidades académicas he reflexionado en la monografía titulada *Las Academias y su configuración jurídica*, Cedecs, Barcelona, 1999, resultado de la Tesina de Licenciatura elaborada sobre este tema bajo la dirección del Profesor Leopoldo TOLIVAR ALAS.

En la propia Ley se declara el interés del Instituto por contribuir al fomento de la cultura en el Principado de Asturias, pues manifiesta que su creación «respondió a la finalidad de contar con un organismo público de carácter provincial que, con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero dependiente de la Diputación y sometido a su tutela, se dedicara a la investigación y estudio de las distintas ramas del saber que pudieran interesar al desarrollo cultural de la provincia, actuando en coordinación con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas».

Con anterioridad ya se había llevado a cabo en Andalucía un proyecto de este signo con la creación, por Ley 7/1985, de 6 de diciembre, del Instituto de Academias de Andalucía, en este caso más consolidado al nacer este organismo como «Corporación de Derecho Público, constituido por las Academias que tienen su sede central y realizan su actividad dentro del territorio de Andalucía» (art. 1.º.1) y preverse la incorporación al Instituto de «aquéllas que se puedan crear y aprobar en el futuro, siempre que sean Corporaciones de Derecho Público». El objetivo primordial del Instituto Andaluz se cifra en la aproximación y colaboración entre las diferentes Academias de la Comunidad y la representación académica de su conjunto.

En ambos casos el precedente se remonta al Instituto de España, creado por Decreto de 8 de diciembre de 1937 como ente aglutinador de las Reales Academias, en principio, de ámbito nacional y que reúne en su seno a las Academias de la Lengua Española, de la Historia, de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de Ciencias Morales y Políticas, de Bellas Artes de San Fernando, de Jurisprudencia y Legislación y de Farmacia (5); para incorporar posteriormente, a través de las Normas elaboradas en 1979, a las Academias territoriales con la condición de asociadas o adheridas (6).

Volviendo a la Ley asturiana de Academias, se hace necesario destacar dos hechos. Por una parte, el propio rango legal de la norma en clara coherencia con el artículo 149.1.18.ª de nuestra Norma Fundamental y el calificativo de Corporaciones de Derecho Público que se viene atribuyendo a las Academias. Este precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y si se insiste en atribuir a las Academias el calificativo señalado, lo que es cuando menos discutible, deberían ser creadas por normas con rango de ley, algo a lo que no responde la situación real, pues las Academias vienen siendo creadas y ven aprobados y modificados sus Estatutos a través de simples decretos. Esta práctica encuentra su precedente en la Ley de Instrucción Pública, de 9 de septiembre de 1857, que consideró a las Academias como organismos dependientes del ramo de la Instrucción Pú-

(5) Estas dos últimas se incorporan al Instituto de España a través de Decreto de 18 de abril de 1947, por el que se dictan sus preceptos estatutarios. Este Decreto unifica los de 1 de enero de 1937 y de 1 de enero de 1938, por el que se manifestaba que los académicos de las Reales Academias con sede en Madrid constituyen el Instituto de España.

(6) Se trata de las Normas para la fundación de Academias provinciales o territoriales, aprobadas el 12 de junio, y de las Normas para la relación de las Academias provinciales o territoriales con el Instituto de España, de 20 de octubre.

blica y exigió para su creación la simple autorización del Gobierno, tras oír al Consejo de Instrucción Pública (7).

El otro mérito fundamental que ha de atribuirse a la Ley 5/1997, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias, es la aportación de cobertura a un problema totalmente olvidado por el legislador estatal. La falta de coherencia a la que se viene aludiendo se encuentra en gran medida motivada por la ausencia de una ley estatal que establezca un sistema general de regulación y clarifique la incierta situación a la que actualmente han de hacer frente el conjunto de las Academias españolas. Así, pues, la Comunidad asturiana viene a dar respuesta a unas entidades cuya situación exigía criterios generadores de estabilidad y seguridad jurídica, iniciativa que, sin duda alguna, debería ser emulada por el Estado y por el resto de las Comunidades Autónomas que intervienen en la materia.

II. GESTACIÓN DE LA LEY

La voluntad de elaborar una Ley sobre Academias en el ámbito del Principado de Asturias encuentra su punto de arranque en la Comisión Técnica, creada por Resolución de 12 de enero de 1996, de la Consejería de Cooperación del Principado, con vistas a la elaboración de un estudio sobre el carácter y naturaleza de la Real Academia de Medicina de Distrito Universitario de Asturias y León y su posible vinculación a la Comunidad Autónoma asturiana en cuanto entidad de carácter territorial (8).

Tras la reunión celebrada por esta Comisión el 2 de febrero de 1996, se concluyó en la necesidad de determinar la posibilidad de que la Comunidad Autónoma asumiera la competencia para la regulación de estos organismos y, de resultar favorable esta regulación, proceder a la elaboración de una Ley de Academias que diera cabida no sólo a la de Medicina, sino también a las restantes existentes o que pudieran existir en el Principado.

El problema más relevante para la normación de las entidades académicas residía en la falta de previsión competencial en el Estatuto de Autonomía, siendo así necesario englobar esta actividad en el marco de títulos de competencia generales, ya que, a diferencia de las Comunidades catalana, andaluza o valenciana, esta competencia no ha sido asumida. En particular, la primera de estas Comunidades se hace cargo de este título por Decreto 120/1987, de 9 de abril, por el que acoge las competencias exclusivas

(7) Artículos 158 y 162.

(8) Esta Comisión estaba integrada por un representante de las Consejerías de Cooperación, Cultura y Servicios Sociales, otro de la Real Academia de Medicina de Distrito Universitario de Asturias y León y el Profesor TOLIVAR ALAS, que ya en 1994 había suscrito un dictamen *Sobre la naturaleza, régimen jurídico y perspectiva de reforma de las Academias, con especial referencia a los problemas peculiares de las Reales Academias de Medicina de Distrito*. En este dictamen se había señalado como problema fundamental para la adscripción al Principado de Asturias de la citada Academia el hecho de su extensión territorial a dos provincias de diferentes Comunidades Autónomas, lo que suponía la necesidad de su escisión para posibilitar esta vinculación a la Comunidad asturiana, aunque pudiera crearse un sistema federal de cara al mantenimiento de su unidad científica.

sobre Academias con sede central en Cataluña; Decreto que servirá de modelo a la Ley asturiana, que mantendrá un estrecho paralelismo con él.

En el artículo 1 del borrador de la Ley se contemplaba de modo expreso la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma de Asturias sobre las Academias cuyo ámbito de actuación se extendiese a su territorio; reflejándose esta idea de un modo más suave en el Proyecto, cuyo artículo 1 se refería al *ejercicio* de la competencia «en los términos de la presente Ley». Este ha sido uno de los pocos preceptos que han sufrido reformas, puesto que en todo el *iter* de elaboración de la Ley apenas se han introducido cambios. El texto de 18 de diciembre de 1997 es más cauto en este punto al no aludir a una competencia sobre Academias, sino que, apoyándose en el marco de las competencias exclusivas del Principado en materia de fomento de la cultura, dirige en su artículo 1 la *aplicación* de la Ley «a las Academias que tengan su domicilio social en el Principado de Asturias y desarrollen su actividad corporativa principal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

En las restantes previsiones del Proyecto de Ley no se producen modificaciones significativas. Se traslada del artículo 2 al 7 el reconocimiento de una sola Academia por cada campo del saber y la imposibilidad de atribuir la misma denominación a más de uno de estos organismos, y del artículo 9 al 2.2 la atribución al Estado de la facultad para actuar sobre aquellas Academias que, creadas conforme a la Ley asturiana, se encuentren fuera del Principado de Asturias. Esta estabilidad en la gestación de la Ley es consecuencia directa de la brevedad de su articulado y la claridad de sus términos, que pretenden establecer unos criterios generales para la creación de Academias en el territorio asturiano, sin exceder las competencias del Principado y aportando respaldo a unas entidades realmente necesitadas de cobertura legal.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

La Ley de Academias en el ámbito del Principado de Asturias se caracteriza por su brevedad y concisión. Consta de ocho artículos, tres disposiciones transitorias y una final, en los que se establece el régimen general para la creación y funcionamiento de Academias en el territorio de la Comunidad Autónoma asturiana, con la pretensión de fijar unos criterios comunes que aporten estabilidad y seguridad jurídica a la caótica situación que en la actualidad viven las Academias en Asturias, situación, por otra parte, extensible a la totalidad de las Academias españolas, carentes de un sustrato legal común.

El artículo 1 hace referencia al ámbito de aplicación de la Ley, que, como ya se ha mencionado, alude a las Academias que tengan su domicilio social y desarrollen su actividad en los límites territoriales de la Comunidad asturiana, sin perjuicio de llevar a cabo actividades de carácter secundario y directamente conectadas con las principales que puedan tener incidencia fuera de la Comunidad. Los Estatutos catalán, andaluz y valenciano

siguen el mismo criterio, pues, pese a utilizar la expresión «sede central», lo que se persigue, en cualquier caso, es la atribución supracomunitaria de la competencia cuando la actividad académica supere el marco de una Comunidad Autónoma (9). Esta idea se reafirma en el apartado 2.º del artículo 2 al manifestar que «fuera del ámbito del Principado de Asturias las Academias creadas conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán la consideración que la legislación del Estado les atribuya».

El artículo 2.1 de la Ley 5/1997 reincide en la pauta seguida por los diversos Estatutos académicos de calificar a estas entidades como «Corporaciones de Derecho Público» cuya finalidad principal es la investigación en el campo de las ciencias, artes y letras. Analizar este calificativo supone entrar en la compleja dinámica de la naturaleza jurídica de las Academias, nacidas en la España del siglo XVIII como fundaciones regias de carácter erudito y arropadas por el apoyo de la monarquía. Este origen no parece ser demasiado coherente con el calificativo que se les dispensa, que por otra parte no es homogéneo, pues mientras diversos textos, como la mayoría de los Estatutos académicos o la Ley 7/1985, de 6 de diciembre, del Instituto de Academias de Andalucía, las conceptúan como Corporaciones de Derecho Público (10), otros como los vigentes Estatutos de la Real Academia Española, aprobados por Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio, o la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, optan por incardinarlas dentro del grupo de las Instituciones. Aparecen, incluso, normas que son en sí mismas contradictorias; tal es el caso de los Estatutos de la Academia de Ingeniería (11), que, pese a calificar en su Preámbulo a esta entidad como «institución», declaran en su artículo 1 que «la Academia de Ingeniería constituye una Corporación de Derecho Público» (12).

Este caos normativo sirve para evidenciar las numerosas divergencias existentes entre Academias y Corporaciones de Derecho Público, vicisitudes que no es ahora el momento de desarrollar, pero que se inician ya en su origen; pues mientras las primeras surgen al amparo de leyes generales o especiales, las segundas inician su andadura como fundaciones regias, y

(9) En este criterio insiste el Instituto de España con ocasión del informe emitido, el 21 de diciembre de 1995, a raíz de la modificación de los Estatutos de la Real Academia de Bellas Artes de la Purísima Concepción de Valladolid, frente a la pretensión de ésta de extender su radio de acción al territorio de Castilla y León. Ante este propósito, el Instituto responde que de llevarse a cabo se desvirtuaría el carácter provincial de la Academia «para convertirlo, sin razón aparente, en autonómico».

(10) Este criterio es mantenido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de junio de 1985 (Arz. 3927), relativa a las Academias de Medicina de Distrito.

(11) Aprobados por Real Decreto 859/1994, de 29 de abril.

(12) Esta confusión alcanza tal grado que ha hecho posible la consideración de las Academias, si bien de forma minoritaria, como organismos autónomos, como manifiesta el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de febrero de 1972 (Arz. 611), en la que resuelve una cuestión de personal surgida en el seno de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. No obstante, este criterio ha de ser revisado a la luz de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 14 de abril de 1997, que deja de aludir a las «entidades autónomas» y pasa a utilizar el concepto de «organismos públicos».

que se perpetúan en el sistema de financiación (13), intereses defendidos (14) y régimen de sus miembros (15).

Con independencia de toda la problemática señalada, lo que se hace evidente en la Ley asturiana es la coherencia, ya mencionada, con el calificativo por el que se opta, pues en consonancia con la dicción del artículo 149.1.18.^º de nuestra Norma Fundamental se requiere un tratamiento legal de las Academias, algo a lo que responde la Ley que viene siendo objeto de examen pero que no es la práctica común seguida en nuestro ordenamiento jurídico.

El precepto 3.º hace referencia al régimen estatutario de las Academias y al contenido mínimo que han de tener estas normas: denominación, domicilio, finalidad, medios institucionales y económicos, organización corporativa y derechos y deberes de los académicos. En efecto, los Estatutos actúan como normas rectoras, absolutamente necesarias, ante la ausencia de una regulación común creadora de criterios organizativos y de funcionamiento generales. Todo ello hace que puedan merecer el calificativo de reglamentos independientes, independencia que en este caso se revela forzosa ante la ausencia de ley reguladora y, por tanto, habilitante en la materia. Por otra parte, constituyen un auténtico cuerpo normativo, pues configuran un sistema de regulación general que abarca todos los aspectos de la vida y actividad de la Academia, produciendo además efectos *ad extra*, perceptibles de un modo especial en el sistema de ingreso de nuevos miembros, al exigirse una serie de requisitos a ciertas personas que en el momento del acceso son extrañas al régimen académico.

La creación de las Academias es regulada en el artículo 4, que atribuye esta potestad al Consejo de Gobierno autonómico mediante decreto, en el que se expresará la aprobación de los Estatutos y la Consejería que ejerza la tutela sobre la Academia, en función de la finalidad por ésta desarrollada. La iniciativa puede partir de dos frentes, bien del propio Consejo de Gobierno, bien a solicitud de los particulares, percibiéndose nuevamente en este precepto el influjo del Decreto catalán 120/1987, pues el artículo 3 del mismo se pronuncia en idénticos términos. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé también esta posibilidad en sus artículos 68 y 70; posibilidad por la que también opta la legislación de Colegios profesionales, al depositar el artículo 4.º.1 de la Ley 2/1974 en los profesionales interesados en la creación del futuro Colegio la facultad de iniciar con su petición el procedimiento creativo.

(13) Basado para las Corporaciones en las cuotas de sus miembros y sustentado en el caso de las Academias en un triple sistema de financiación: pública, privada y rentas propias.

(14) Mientras las Corporaciones atienden a los intereses socioeconómicos de sus miembros, las Academias persiguen fines de interés general, consistentes básicamente en el cultivo y difusión de las ciencias, artes y letras, en la línea marcada por el artículo 44 de la Constitución.

(15) Pues mientras las entidades corporativas presentan una estructura potencialmente abierta, las Academias son, desde su origen, cuerpos de acceso restringido y *numerus clausus*.

Volviendo a las Academias, ha de precisarse que el interés legítimo de sus promotores se percibe también en los términos excluyentes que impeoran en la creación de la Academia, básicamente en lo relativo al carácter de sus miembros y a los requisitos que se les exigen para su ingreso en la organización, que son precisados en los diferentes Estatutos.

A partir del momento en que tenga lugar el acto de creación con el cumplimiento de estas prescripciones, la Academia gozará de personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines. No obstante, la realidad demuestra que este último inciso es más teórico que práctico, pues si bien es cierto que se reconoce a las entidades académicas la capacidad para el desarrollo de su actividad y la consecución de sus intereses, esta potestad se ve mermada por la escasez de medios de que disponen, ya que, pese a hacerse referencia en los Estatutos de las diferentes Academias asturianas a las posibles subvenciones públicas o privadas que puedan percibir, éstas difícilmente llegan a materializarse (16). Quizá sea ésta una de las previsiones que se echa de menos en la Ley asturiana, que debiera contemplar la fijación de subvenciones para las Academias por parte de los organismos del Principado, o la asignación de fondos por vía presupuestaria, ya que no basta con el simple reconocimiento de unas entidades, sino que es necesario que éstas sean operativas y para ello se hace preciso dotarlas de los medios económicos adecuados que hagan viables sus fines. No se trata de establecer un modelo de plena financiación pública, pero sí de llevar a cabo una auténtica política de fomento respecto a los entes académicos, tal y como se declara en el Preámbulo de la Ley, en el que se manifiesta la pretensión de garantizar la permanencia de estas entidades y *fomentar* sus actividades (17).

(16) La financiación privada de las entidades académicas en todo el territorio nacional se ha visto favorecida en los últimos tiempos por la previsión recogida en la Disposición adicional sexta de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, en la que se determina la aplicación del régimen contemplado en los artículos 59 a 68 de la misma, consistente en la posibilidad de realizar una serie de deducciones «a los donativos efectuados y a los convenios de colaboración celebrados» con «el Instituto de España y las Reales Academias Oficiales integradas en el mismo, las instituciones con fines análogos a la Real Academia Española de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia». Esta Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 765/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan determinadas cuestiones de este régimen de incentivos fiscales, y, posteriormente, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su Disposición transitoria decimoséptima, ha previsto la aplicación del régimen establecido por la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto Sobre Sociedades, a las liquidaciones que las entidades mencionadas practiquen con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley o que estén pendientes de resolución administrativa firme a la misma fecha.

(17) Es preciso reseñar que en lo que a financiación se refiere se observa un escaso realismo en la mayoría de los Estatutos de las diferentes Academias españolas, aun de los más recientes —como es el caso de los de la Real Academia Española, aprobados por Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio (art. 38), o de la Real Academia Nacional de Medicina, sancionados por Real Decreto 2158/1993, de 10 de diciembre (art. 54)—, que muestran como seguras unas asignaciones presupuestarias que en la práctica totalidad de los casos no llegan a producirse.

El espíritu administrativista que inspira el texto legal se deja sentir en varios de sus preceptos, siendo buen ejemplo de ello el tratamiento que en el artículo 5 se dispensa a las Consejerías. La de Cooperación aparece como organismo encargado de las funciones administrativas propias de la institución y funcionamiento de las Academias, y las Consejerías competentes por razón de la materia son capacitadas para ayudar a cada una de las Academias en el desarrollo de sus funciones y coordinar, en su caso, las diferentes actividades por ellas desarrolladas, en un claro intento de aproximación a la problemática particular de cada una.

La creación de un Registro de Academias pone nuevamente de relieve el carácter administrativo de la Ley del Principado. Adscrito a la Consejería de Cooperación, actúa como registro administrativo público, «en el que se inscribirán los actos de constitución, modificación y extinción de las academias, sus estatutos y las modificaciones que se produzcan, y los órganos de gobierno y dirección de aquéllas» (art. 6) (18). La posibilidad de utilizar la denominación de «Academia» se hace depender de la inscripción en el citado Registro, reconociéndose una sola Academia en cada campo del saber y con el mismo nombre.

Finalmente, el artículo 8 de la Ley alude a las funciones de las entidades académicas; en concreto, a su facultad para actuar como órganos asesores del Principado de Asturias en materia de patrimonio histórico-artístico, de conformidad con los términos previstos en el artículo 3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, así como en todas las materias que constituyan el objeto de su estudio y fines. Con este precepto se incide en la doble dimensión funcional que desde su origen se aprecia en todas las Academias españolas, que han actuado como organismos difusores de la cultura y como entidades asesoras de la Corona, e incluso de organismos privados, en las más variadas materias, llegando a integrarse en cuerpos consultivos del Estado (19).

Esta función consultiva aparece ya contemplada en la Ley de Protección del Patrimonio Artístico Nacional, de 13 de mayo de 1933, cuyo artículo 14 requería de las Academias de la Historia y de Bellas Artes la emisión de un informe favorable, necesario, para la declaración de monumen-

(18) Este organismo aparece también en el Decreto catalán 120/1987, en este caso adscrito al Departamento de Justicia, encargado de las funciones administrativas referentes a la institución y funcionamiento de las Academias. Su regulación detallada se realiza por Orden de 7 de diciembre de 1987.

(19) Reflejo de esta práctica es la incorporación en 1913 de un miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en las Juntas de Patronato de Reclusos y Libertos; la integración en 1919 de un representante de las Reales Academias de Medicina, Ciencias Morales y Políticas y Jurisprudencia y Legislación en el Instituto de Reformas Sociales, o, más recientemente, la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que en su artículo 7.5.º incluye entre sus Consejeros Permanentes a los «Académicos de número de las Reales Academias que integran el Instituto de España» y en su artículo 8.a) cita entre sus Consejeros natos al Director de la Real Academia Española y a los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación, aunque ya la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 25 de noviembre de 1944, disponía que dos de sus Consejeros permanentes habrían de ser académicos de Ciencias Morales y Políticas.

tos histórico-artísticos (20), y ha sido perpetuada por los Estatutos de las diferentes Academias nacionales y territoriales y por las resoluciones de numerosas Comunidades Autónomas, que integran a académicos entre los miembros de instituciones consultivas en materia de patrimonio histórico-artístico (21). Además, ha de destacarse el valor jurídico de estos informes, puesto que de la conexión entre los artículos 3.º.2 y 9.º.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español se deduce el carácter preceptivo y vinculante de los mismos, de forma tal que su ausencia viciaría la validez del acto final del que formasen parte, haciéndolo impugnabile en vía contencioso-administrativa. Por otra parte, y aunque no se contemple en la Ley asturiana de forma expresa, sí se incluiría implícitamente en la dicción final del artículo 8 la posibilidad de emitir pericias judiciales, que aparece contemplada en el artículo 631 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de 3 de febrero de 1881, al prever la posibilidad de que el Juez, a instancia de cualquiera de las partes, pueda solicitar informe a la «Academia, Colegio o Corporación Oficial que corresponda cuando el dictamen pericial exija operaciones o conocimientos científicos especiales».

Se deduce del artículo 8 la estrecha vinculación existente entre Poder Público y Academias, cuya colaboración mutua puede generar, sin duda, grandes resultados, pero que requiere un impulso decidido que la haga posible y permita recuperar la importancia de que gozó en el pasado siglo esta labor consultiva.

La Ley de Academias en el ámbito del Principado de Asturias concluye con un régimen de transitoriedad, en el que se condiciona la permanencia de las Academias válidamente constituidas con anterioridad a la Ley a su inscripción, dentro del plazo de seis meses, en el Registro por ella creado; y una disposición final en la que se faculta al Consejo de Gobierno para que adopte las medidas necesarias para garantizar el desarrollo y ejecución de la Ley.

Como reflexión final sobre la Ley motivadora de estas notas habría que resaltar su ya mencionada claridad y concreción y, muy especialmente, su capacidad para dar respuesta a la compleja realidad de unas entidades que han caído en el olvido de los poderes públicos, muy especialmente estatales, y que precisan de una cobertura legal que permita reconducir su deteriorada situación a criterios aportadores de estabilidad y seguridad jurídica.

(20) La Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1941 (Arz. 571) manifiesta la importancia de esta actividad consultiva, al declarar la nulidad de un proyecto de reforma urbana sobre alineación de calles, por no haber sido oída la Sección de Arquitectura de la Academia de Bellas Artes de San Fernando.

(21) Como prueba de ello, véanse los Decretos 11/1987, de 26 de febrero, de la Consejería de Cultura y Educación de Murcia, y 84/1992, de 6 de marzo, de la Consejería de Cultura y Juventud de la Junta de Galicia.

