

EL SABIO OYE CONSEJOS: LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LAS REALES ACADEMIAS EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

WISE HEARS ADVICE: CONSULTATIVE FUNCTION OF THE ROYAL ACADEMIES IN PARLAMENTARY WORKS

Virginia RAMÍREZ MARTÍN
Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-2202-0593>

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2020

Fecha de aceptación y versión final: abril 2021

RESUMEN

Una de las funciones por excelencia de las Reales Academias es la consultativa. El presente artículo pretende revisar, partiendo de un repaso histórico, cómo estas corporaciones actúan como órganos consultivos del Poder Legislativo en el presente circunscribiendo el análisis al Congreso de los Diputados.

Palabras clave: Reales Academias; Poder Legislativo; Función consultiva; Función legislativa

ABSTRACT

One of the main functions of the Royal Academies is the consultative function. The present paper tries to explain, beginning for a historical review, in what way these corporations act currently as consultative bodies to the Legislative Power, specifically, the Congreso de los Diputados.

Keywords: Royal Academies; Legislative Power; Consultative Function; Legislative Function.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. UNAS PINCELADAS HISTÓRICAS. III UNA APROXIMACIÓN A LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS REALES ACADEMIAS. IV. LA RELACIÓN ENTRE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LAS REALES ACADEMIAS A TRAVÉS DE LOS DOCUMENTOS. V. EN EL PRESENTE: LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LAS REALES ACADEMIAS EN LA LABOR PARLAMENTARIA. *1. Los dictámenes e informes solicitados a las Reales Academias. 2. Las solicitudes de información al Gobierno para recabar los informes de las Reales Academias. 3. Las comparencias.* VI. ÚLTIMAS MANIFESTACIONES DE LA ACTIVIDAD CONSULTIVA DE LAS REALES ACADEMIAS. VII. ALGUNAS CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Las Reales Academias nacen en España en su mayor parte en el siglo XVIII como fruto de la política ilustrada y del impulso de ciertos grupos de la sociedad en concurso con el decisivo apoyo regio, con el propósito de promover el progreso de la cultura y la ciencia al calor del movimiento académico nacido en Francia inaugurando el siglo XVII¹.

Fue durante el reinado de Felipe V que estas iniciativas particulares, pero alentadas por la nueva dinastía, devinieron en uno de los elementos fundamentales de la Ilustración española. Sin embargo, su influjo no se extingue con el fin de esta época; se consolidaron durante el siglo XIX y, superado el intento de disolución dispuesto durante la Segunda República, han llegado hasta nuestros días como corporaciones de derecho público.

Las Reales Academias han logrado adaptarse a la evolución de la sociedad y el sistema político hasta ocupar hoy un lugar de referencia en la vida cultural y científica atendiendo a sus especialidades, y todo ello sin renunciar a sus prolíficos bagajes históricos que les dan ese marchamo de veteranía y sabiduría que, no cabe duda, está asociado en los universos semánticos al que presta consejo.

Ahora que es tan frecuente la alusión a los repositorios, bancos de conocimiento, u otras como *think tanks* o *sharing experiences* –términos estos que para algunos resultan más prestigiosos por el mero hecho de enunciarlos en inglés, aun cuando existen términos absolutamente equivalentes en español (banco o laboratorio de ideas, intercambio de experiencias)–, sería bueno recordar que tal función es, entre otras, la que ya desde hace siglos vienen las Reales Academias prestando, en cuanto instituciones que atesoran en su seno el conocimiento de cada ámbito del saber mediante el cuerpo de académicos que lo conforma; académicos cuyo ingreso exige la acreditación de una amplia, dilatada y distinguida actividad en su disciplina.

¹ El movimiento académico francés es deudo, a su vez, de las academias que, a lo largo del siglo XVI, se van conformando en Italia, como instituciones regulares dedicadas a una determinada ciencia, entre las que destaca la *Accademia della Crusca*, fundada en Florencia, en 1583, dedicada a estudiar y preservar la lengua italiana.

Una de las funciones atribuidas estatutariamente a todas las Reales Academias es la consultiva, que deriva, precisamente, de ese carácter de «consejo de sabios» que resulta predicable de estas instituciones.

Cabe traer aquí a colación aquello que sostuvo Francisco Tomás y Valiente, académico de número de la Real Academia de la Historia, en el discurso que pronunció en 1991 con motivo de su toma de posesión como consejero permanente del Consejo de Estado, órgano consultivo por excelencia, y que resulta plenamente pertinente cuando de esto se trata. El profesor Tomás y Valiente dijo que «Su poder es el consejo, su arma, el Derecho, su instrumento, el trabajo, su premio, el prestigio, eso que los romanos llamaban *auctoritas*» (Oliver, 1997: 26). Pues bien, esta *auctoritas* romana es lo que tienen las Reales Academias, y por ello es tan pertinente recurrir a su consejo en aquellas materias de las que entienden, asumiendo por tanto que son receptoras de una tradición en algunos casos de siglos y de un conocimiento decantado precisamente por esta tradición.

El presente artículo pretende, a partir de un breve repaso histórico, centrar la función consultiva desarrollada por estas corporaciones en el ámbito de la actividad del Congreso de los Diputados. Para ello se analizarán los cauces a través de los que se solicita su asesoramiento, cuando se hace de forma directa, y cómo también, de un modo indirecto, se recaban los informes emitidos por estas corporaciones con el fin de contribuir a formar un mejor criterio sobre un asunto determinado o llevar a cabo la función de control del Poder Ejecutivo. Por último se repasarán aquellas ocasiones en las que lo que se ha solicitado es la comparecencia de alguno de sus miembros para que exponga una posición individual sobre algún asunto concreto. En este caso no es el parecer de la academia respectiva el que se expone, pero no se puede tampoco desligar por completo la posición del académico de la autoridad que le otorga el serlo.

Todos estos casos pretenden subrayar y hacer reconocible la función consultiva desarrollada por las Reales Academias en el ámbito de los trabajos parlamentarios, con objeto de contribuir a formar un mejor criterio sobre aquella cuestión que está siendo objeto de análisis o de la función legislativa que es propia del Poder Legislativo, así como del control del Poder Ejecutivo a través del conocimiento

exacto de los informes elaborados para aquel y para las distintas Administraciones públicas. Pues, si sabio es el que presta consejo, no lo es menos aquel que los oye.

II. UNAS PINCELADAS HISTÓRICAS

Como se señalaba, las Reales Academias surgen en el siglo XVIII al socaire de los nuevos tiempos y modelos importados por la dinastía borbónica, fundamentalmente, de Francia. Algunas de ellas, como es el caso de la Real Academia Española, tienen un sustrato previo relacionado con los espacios de sociabilidad de la nobleza², y es que la tertulia del marqués de Villena, que se reunía en la casa del propio marqués ya durante el reinado de Carlos II, es considerada el germen de la corporación³.

La creación de las Reales Academias constituye un fenómeno que permite múltiples análisis y que ha sido abordado en profundidad por diversos autores a propósito del estudio de la Ilustración en España, período aún controvertido para la historiografía en varios aspectos. El siglo que Ortega bautizó como «el menos español de nuestra historia» (Fuentes, 1988: 11) viene siendo hace tiempo ya objeto de revisión desde una óptica multidisciplinar que está permitiendo nuevos acercamientos a lo ya sabido de esa centuria. Lo cierto, más allá de otras apreciaciones, es que estas corporaciones constituyen

² Existe una abundante bibliografía que trata la trascendencia que tienen las reuniones de nobles en el siglo XVIII, y cómo estas, bajo múltiples formas (la tertulia, el refresco, el café, los salones...), acaban por convertirse en reuniones permanentes con trascendencia social y cultural. Cítese, entre otros muchos posibles, para la Barcelona del siglo XVIII, Pérez Samper, 2011; y para lo que atañe a Madrid en el siglo XIX la tesis doctoral transformada en monografía de Del Prado Higuera, 2012. Asimismo, por tratar de forma individualizada la relación entre espacios de sociabilidad y las academias jurídicas, véase Gil González, 2013. Por último, la entrada “Reales Academias” a cargo de Pedro García Barreno en la reciente *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI* constituye una magnífica síntesis del origen histórico del movimiento académico y su desarrollo en España y cuenta, además, con un breve pero escogido aparato bibliográfico que permite, en pocas páginas, comprender el nacimiento y evolución de estas corporaciones para terminar, incluso, señalando algunos de los rasgos que permiten pergeñar su futuro (Pendás, 2020: 1026-1029).

³ De hecho, la primera reunión formal de la Real Academia Española se produce el 3 de agosto de 1713, en la propia casa del marqués de Villena. El 3 de octubre de 1714, la Academia obtendría la cédula o privilegio fundacional otorgada por el rey Felipe V.

un nuevo y esplendoroso foco de conocimiento fuera de las aulas universitarias y apartado de las imposiciones religiosas para el que el patrocinio de la Corona es un hecho de radical importancia o, como afirma Teresa Nava, si bien refiriéndose a la Real Academia de la Historia aunque aplicable a las demás, «un modelo de unión formal entre el Estado y la cultura» (Nava, 1987).

Javier Eiroa abunda en la idea del carácter extrauniversitario de las Reales Academias y sintetiza las razones de ello, citando en este caso a Menéndez Pidal, como sigue:

[...] las claves de la instauración de las Reales Academias en el siglo XVIII son la inquietud por enseñar y aprender las nuevas ciencias, o las antiguas con un método nuevo, y la enseñanza de una filosofía que partiera de una metodología racional y no de presupuestos religiosos, como reacción frente a una enseñanza universitaria anquilosada y aferrada a moldes tradicionales. Por ello se hizo necesario establecer las bases en ámbitos ajenos a la universidad (Eiroa, 2018:73).

Sin embargo, su influjo no acaba con la Ilustración, más bien al contrario, pues el convulso siglo XIX no apagará su estela, sino que logrará asentar estas corporaciones en la vida cultural, científica, social y política, convirtiéndolas en centros de conocimiento pero también en útiles instrumentos del desarrollo científico y cultural, al tiempo que significativos centros de poder.

José María Cordero Torres plantea una categorización que busca matizar su aparente homogeneidad; para ello establece una triple división, atendiendo a la existencia de Academias que llama clásicas, intermedias y de incorporación reciente.

Entre las primeras, llamadas clásicas, se encuentran la Real Academia Española, la de la Historia y la de Bellas Artes. Constituyen estas tres un cierto núcleo duro del mundo académico por figurar entre las primeras y, entre las mismas, destaca la Española, «no por su antigüedad ni por la seriedad de su trabajo. Es que al fin y al cabo desempeña un cometido único e insustituible, que afecta y se conoce allende las fronteras, por extenderse al área de la lengua» (Cordero Torres, 1971: 38).

Dice el mismo autor de las que llama academias intermedias que estas denotan una transición orgánica y en cuya nómina se cuentan la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, la de Ciencias Morales y Políticas y la de Medicina (Cordero Torres, 1971: 41).

En último lugar se encuentran las denominadas «Academias de incorporación reciente», grupo al que pertenecen la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y la de Farmacia. No tienen, a pesar de lo que pudiera parecer bajo esta clasificación, ninguna de estas dos academias una fundación reciente, pues ambas hunden sus raíces en el siglo XVIII, la primera por la fusión de varias preexistentes y la otra nace del remoto Colegio de Boticarios.

En el siglo XIX habrían sido creadas todas las Reales Academias indicadas –que conforman la composición inicial del actual Instituto de España–, dotadas ya, en su mayor parte, de unos estatutos o normas de funcionamiento que pergeñan sus funciones esenciales, ámbito de actuación y organización interna.

III. UNA APROXIMACIÓN A LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS REALES ACADEMIAS

Sin ánimo de exhaustividad, pues diversos autores han tratado la naturaleza jurídica de estas corporaciones y la trascendencia que esto tiene en sus respectivos ámbitos de actuación, así como en su relación con otros, lo que se pretende a continuación es tratar de trazar los ejes fundamentales de las Reales Academias para centrar, dentro de su actividad, la función consultiva que desempeñan.

La cuestión de la naturaleza jurídica de las Reales Academias y, de forma ulterior, su régimen jurídico, son cuestiones de calado, pues de ellas dependerá, como bien señala Antonio Pau, su relación con la Administración y su grado de autonomía (Pau, 2009: 14). Pone el acento después el mismo autor en que la indeterminación sobre su naturaleza jurídica no es propia de otros países ni de otros ordenamientos, poniendo por caso su regulación en Francia, Alemania o Estados Unidos, Chile o la República Argentina (Pau, 2009: 15-22).

Las propias normas que rigen las Reales Academias, sus estatutos, parten de consideraciones distintas, refiriéndose a tales como «corporación científica de Derecho público», como sucede con la Real

Academia de Jurisprudencia y Legislación en el artículo 1 del Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre, por el que se aprueban sus estatutos. También recurre a este concepto el Real Decreto 367/2002, de 19 de abril, que recoge los estatutos de la Real Academia de Farmacia. Por su parte, «institución» es el literal escogido en los estatutos de la Real Academia Española y la de la Historia.

En el presente, y viene siendo así desde su creación por Decreto de 8 de diciembre de 1937 y otro posterior, de 1 de enero de 1938, todas las Reales Academias fueron congregadas en el seno del Instituto de España. El Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula actualmente el Instituto de España, dispone en su artículo 1 que:

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 que se relacionan en el apartado siguiente, para la coordinación de las funciones que deban ejercer en común.

2. 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.

Con posterioridad a la promulgación de este real decreto se han incorporado al Instituto de España la Real Academia de Ingeniería de España, en 2015, y la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, en 2017.

El texto del real decreto prevé, de acuerdo con las normas internas que crearon la figura en 1979, también la existencia de otras Academias, además de las enumeradas, con estatuto de asociadas, ya sean de ámbito nacional, autonómico, provincial o local, según lo dispuesto en el artículo 8⁴.

⁴ Mascort recuerda que la categoría de academia adherida quedó suprimida en 1996 y las que gozaban de esta consideración pasaron a ser consideradas asociadas. Explica tam-

Más allá de su integración en el Instituto de España, las Reales Academias antecitadas carecen de regulación general, aunque todas ellas disponen de unos estatutos y reglamentos de régimen interior, textos ambos que, por una parte, reglan sus funciones y fines, y por otra, establecen su funcionamiento interno. Mascort, además de destacar la ausencia de regulación de carácter general, establece que, más allá de las especificidades de cada una de ellas, hay una serie de puntos comunes. A saber:

- los estatutos de todas ellas, haciendo referencia a su objeto, recogen su doble signo cultural y consultivo.
- Coinciden en la categoría y régimen de sus miembros, estableciendo sus derechos, obligaciones y facultades.
- Los órganos directivos de las mismas son asimismo muy similares, al igual que su funcionamiento.
- También en todos ellos se recogen disposiciones relativas a premios, concursos y carácter de sus publicaciones (Mascort, 2019: 111).

Noelia de Miguel, por su parte, ha contribuido notablemente a sistematizar la actividad académica, distinguiendo, por una parte, su actividad interna y, por otra, sus relaciones externas. La autora insiste en la parte conclusiva de su trabajo en que en las Reales Academias convergen, y se manifiesta en diversas cuestiones, las dimensiones de publicidad y privacidad que generan cierta incertidumbre en su actividad (De Miguel, 1999: 171-181).

Es esta última parte la que interesa al efecto del presente artículo, y la autora la describe como sigue:

La dimensión externa de las Academias, entendida como aquella actividad que se separa de las cuestiones de organización y régimen interno, presenta una doble vertiente: por un lado se hallan las cuestiones relacionadas con el derecho patrimonial, entre las que se incluyen el régimen de sus bienes y los aspectos relativos a la financiación; por otro, la actividad funcional en su doble carácter de fomento de las ciencias, letras y artes y asesoramiento de organismos, públicos y privados (De Miguel, 1999: 158-159).

bién que la diferencia inicial entre unas y otras venía dada por su antigüedad y «experiencia académica» (Mascort, 2019: 108).

Este pasaje sintetiza con claridad las dos manifestaciones de la actividad externa de estas doctas casas, si bien De Miguel precisa después que la primera, la actividad de fomento de la cultura, tiene implicaciones tanto en el ámbito externo como interno.

Asimismo, la actividad consultiva de las Reales Academias no solo viene amparada por el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España, sino que antes, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su artículo 3.2 vino a considerarlas instituciones consultivas en esta materia.

Esto es la traducción al nuevo ordenamiento de una realidad que estaba asentada desde casi el mismo momento de su creación, pues las academias habían venido desarrollando esta actividad para la Corona, ejerciendo como órganos consultivos de la misma (De Miguel, 1999: 167). Dicho de otro modo: la actividad consultiva es una función histórica de las Reales Academias.

Por otra parte, su régimen jurídico es una cuestión que, a pesar de las diferencias de criterio y, sobre todo, de denominación, puede ayudar a arrojar luz sobre el desarrollo de la función consultiva.

Como indica Pau, definir las como corporación o institución manifiesta una radical distancia. En el caso de la corporación, «la voluntad del ente la determinan sus propios miembros», mientras que, de tratarse de instituciones, «la voluntad del ente la determina el instituyente, el creador de la institución, que es generalmente el legislador» (Pau, 2009: 42).

Este extremo, tomado en consideración junto a la libertad de investigación, pone sobre la mesa la libertad de criterio a la hora de desarrollar su función consultiva, pues en el caso de considerarlas corporaciones no tienen más voluntad que la propia, mientras que, en el segundo caso, estarían ligadas a la voluntad de otro, de quien depende que éstas existan.

De la libertad e independencia como valores fundacionales y rectores del proceder de las Reales Academias da buena cuenta la parte expositiva de los vigentes estatutos de la Real Academia de la Historia:

En la Real Academia de la Historia se hicieron varias reformas estatutarias, entre las que es de destacar la aprobada el 15 de noviembre de 1792, por la que los académicos quisieron establecer

reglas a que debían atenerse todos ellos para evitar –con palabras de Jovellanos– que, en el futuro, pudiera interferirse «alguna autoridad intrusa» y que lo consintieran los académicos por «la pusilanimidad, la pereza o el egoísmo» y que la respetasen «por conveniencia»⁵.

Uno de los elementos fundamentales para garantizar su independencia son los académicos de número, miembros por antonomasia de las Reales Academias que constituyen el núcleo subjetivo que vertebra cada una de estas instituciones.

El *Diccionario del español jurídico* recoge como definición de académico de número ‘Miembro elegido por el pleno de una academia por su excepcional cualificación en las materias relacionadas con dicha academia, y que ostenta, de pleno derecho, todas las facultades inherentes a esa condición, especialmente las de voz y voto y desempeño de cargos’. Tal definición recoge los rasgos esenciales de la condición de académico o académico de número: su elección por la propia corporación y su excepcional cualificación.

Un último requisito es exigido por los distintos estatutos de las Reales Academias a los académicos electos para adquirir dicha condición: la toma de posesión se ha de verificar mediante la lectura en sesión pública y solemne de un discurso inédito de contenido libre, aunque relacionado con la ciencia o disciplina propia de la academia de que se trate, discurso que será contestado, en nombre de la Corporación, por otro académico de número de la misma.

Cumplido este último requisito, e incorporado así a la Academia, el académico de número poseerá todos los derechos y obligaciones que tal condición lleva aparejada. Cabe destacar que en todas las Reales Academias, el número de miembros que pueden ostentar la condición de académicos de número está tasado por sus estatutos, lo que denota la excelencia que se persigue con su incorporación.

Son, pues, sus miembros un pilar fundamental cuya excelencia es la de las propias corporaciones. El sistema adoptado para su elección, que se rige en cada caso por sus estatutos específicos pero siempre a propuesta de sus propios miembros, pretende garantizar esa independencia que debe ser una de sus constantes. Juan Manuel

⁵ Parte expositiva del Anexo al Real Decreto 39/2009, de 23 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de la Historia.

Reol Tejada mientras fue Presidente de la Real Academia Nacional de Farmacia lo expreso así: «Las Academias son un reducto de libertad y singular plataforma para la búsqueda de la verdad. Lo son porque son independientes del poder y porque su sistema electivo les pone al abrigo de ciertas querencias (Reol, s/f: 1-2).»

IV. LA RELACIÓN ENTRE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LAS REALES ACADEMIAS A TRAVÉS DE LOS DOCUMENTOS

Las Reales Academias han mantenido tradicionalmente una estrecha y fluida relación con el Poder Legislativo. Y esto no solo ha sido fruto de la pertenencia de muchos de sus miembros a ambas instituciones, que han servido a veces de vasos comunicantes para el viaje de intelectuales a la política, y viceversa, sino que también las Reales Academias han sido consultadas con frecuencia en la toma de decisiones.

Aunque aún está pendiente un estudio global de los académicos que ocuparon escaño, especialmente durante el siglo XIX y las primeras décadas del XX, es posible afirmar sin miedo a equivocarse que el trasiego de miembros entre las Cortes y las diversas Reales Academias fue incesante durante el período indicado.

Pero más allá de los nombres y las personas que formaron parte de estas doctas corporaciones y ocuparon, antes, durante o después, escaño en alguno de los cuerpos colegisladores, las Reales Academias fueron consultadas de modo habitual a la hora de tomar decisiones que afectaban a las materias de su especialidad e, incluso, a cuestiones de orden interno de la Cámara.

Esto ocurre durante la construcción del nuevo palacio del Congreso de los Diputados, pues las Academias, la de Bellas Artes de San Fernando y la de la Historia, toman parte de las decisiones que afectan a estas obras, y son consultadas, a través del Gobierno unas veces y directamente otras, para que emitan su parecer en las decisiones de calado que se han de adoptar a propósito de la nueva sede del Poder Legislativo.

Tales consultas se formulan en aras de la excelencia. Sucede con la elección del mejor proyecto y el mejor arquitecto para la ejecución del edificio, pero también con la convocatoria de un concurso para elegir el frontispicio que habría de decorar la fachada principal⁶.

⁶ ACD, Obras de Palacio, legajo 22, núm. 24: «Concurso para el bajorrelieve del frontón del pórtico. Adjudicación del primer premio al escultor Ponciano Ponzano», 1845-1849.

Asimismo, en otros casos en los que la decisión está tomada, se somete a consulta el proyecto para que las academias juzguen su idoneidad.

Sucede de esta forma con el proyecto presentado por el pintor Carlos Luis de Ribera para la decoración del techo del salón de sesiones⁷. Aunque la decisión al respecto del depositario del encargo ya había sido tomada, el programa iconográfico del pintor se somete a informe de la Real Academia de las Bellas Artes y de la Historia debido a la enorme trascendencia del trabajo y para asegurar, de este modo, que se acometiese de la mejor forma posible.

Estos hechos evidencian una permanente y fluida comunicación entre el Congreso de los Diputados y las Reales Academias. Son muchos los documentos y expedientes que informan acerca de la estrecha relación trabada entre ellos aunque, a grandes rasgos, se pueden identificar sin problema tres grupos de expedientes que evidencian tres tipos de relaciones repetidas con cierta frecuencia. Son, por una parte, las que guardan relación con publicaciones y que versan sobre remisión de ediciones de las Reales Academias con destino a la biblioteca del Congreso o, bien, envío de colecciones de *Diarios de Sesiones* a las corporaciones. No se trata, *stricto sensu*, de canje de publicaciones, pues la mayor parte de las veces se hace sin contraprestación, es decir, sin un acuerdo previo para recibir otra publicación a cambio, pero sí ponen de manifiesto que existe colaboración en este ámbito. Así se refleja, entre otros, en el expediente que lleva por título «Comunicación de la Real Academia de Jurisprudencia dando las gracias por la colección del *Diario de Sesiones* que se le ha concedido»⁸, o, en sentido inverso, otro que atestigua la remisión al Congreso de los Diputados de diversas obras publicadas por la Real Academia de Ciencias⁹.

⁷ Para desarrollar, a partir del caso concreto de la decoración del techo del salón de sesiones, el papel de las Reales Academias de la Historia y de las Bellas Artes de San Fernando en la construcción del Palacio de las Cortes, la bibliografía es abundante, pues no son pocos los autores que han escrito sobre la cuestión. Sin ánimo de exhaustividad, se puede citar a Salvá, Navascués, Jiménez-Blanco, Díez García, Bonet Correa o Arias del Cossio.

⁸ ACD, Gobierno Interior, legajo 40, núm. 1: «Comunicación de la Real Academia de Jurisprudencia dando las gracias por la colección del Diario de Sesiones que se le ha concedido», 1887.

⁹ ACD, Serie General, legajo 66, núm. 99: «La Real Academia de Ciencias remite al Congreso de los Diputados la primera parte del tomo primero de sus Memorias y el resumen de sus actas en el último año académico», 1851.

El intercambio de publicaciones revela sobre todo, como se pudiera fácilmente inferir, que tanto uno como las otras han mimado, no solo desde el punto de vista patrimonial sino también desde la enorme utilidad que para sus respectivos quehaceres tienen, sus colecciones bibliográficas. La formación, mantenimiento e incremento de sus bibliotecas ha sido imprescindible para hacer posible el adecuado desarrollo de sus funciones. Está claro que el conocimiento necesita de libros, pero también los trabajos parlamentarios se nutren de ellos¹⁰.

Por otra parte, un grupo numeroso de expedientes tiene que ver con el envío al Congreso de los Diputados de invitaciones para actos diversos que guardan relación con la vida académica. Este es el caso de las invitaciones para las recepciones de nuevos miembros principalmente, pero también para la inauguración de sus nuevas sedes, actos conmemorativos, sesiones extraordinarias o concesión de premios. Así sucede en 1889 con la toma de posesión de Raimundo Fernández Villaverde en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas¹¹, en 1862 para una sesión extraordinaria en la Real Academia Española con motivo del fallecimiento de Martínez de la Rosa¹², o en 1891 para que el Congreso participe, y también otorgue a la ceremonia solemnidad con su presencia, en el acto de colocación de la primera piedra de la nueva sede de la Real Academia Española¹³.

El Congreso de los Diputados ha participado así, pues, como invitado en los acontecimientos relevantes de la vida académica. Mucho más en los casos en los que se dispensaban honras a los

¹⁰ Téngase en cuenta aquí que uno de los primeros acuerdos adoptados por las Cortes extraordinarias de Cádiz tiene que ver con la formación de una colección de documentos de diversa naturaleza pero relacionados con la legislación española, cuyo fin era el auxilio de los diputados en la redacción de la constitución. Si esto por sí mismo no diera razón de la importancia de una biblioteca para los trabajos parlamentarios, Bartolomé José Gallardo, bibliotecario de Cortes, remacha esta idea afeando la creencia de quien «creyese buenamente que para hacer leyes no son menester libros ni bibliotecas» (Gallardo, 1838).

¹¹ ACD, Gobierno Interior, legajo 40, núm. 64: «Comunicación de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas remitiendo esquelas de convite para la toma de posesión de Raimundo Fernández Villaverde», 1889.

¹² ACD, Gobierno Interior, legajo 5, núm. 71: «Comunicación remitiendo esquelas de convite para la función religiosa y sesión extraordinaria celebrada por la Academia Española en conmemoración de las virtudes de Francisco Martínez de la Rosa», 1862.

¹³ ACD, Gobierno Interior, legajo 56, núm. 50: «Real Academia Española. Invitación para el acto de colocar la primera piedra del edificio destinado a dicha corporación», 1891.

académicos, pues con frecuencia no se honraba solo a aquel, sino que se estaba honrando al diputado y, en no pocas ocasiones, a quienes presidieron también el Congreso. Aunque se podrían citar varios ejemplos más, tómesese como referencia a Manuel Alonso Martínez, que fue miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación, amén de presidente del Congreso de los Diputados. En este caso es la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación la que convoca una sesión extraordinaria con motivo de su fallecimiento y a la que contribuye con su presencia pero también económicamente la Cámara Baja en 1891¹⁴.

Por último, otro grupo de expedientes tiene como denominador común la concesión de donativos para que las academias lleven a cabo algún proyecto. Esto entroncaría, de alguna forma, con una larvada actividad de mecenazgo cultural materializada por el Congreso de los Diputados. El expediente que recoge el acuerdo del Congreso para conceder un donativo destinado a sufragar el Premio Maura al mejor trabajo de temática jurídica así lo demuestra¹⁵.

Capítulo aparte merece la relación entre la Real Academia de la Historia y el Congreso de los Diputados trabada alrededor de las Actas de las Cortes de Castilla. El Congreso, a través de su Comisión de Gobierno Interior, encomienda a la Academia de la Historia la publicación de las citadas actas. Estas siempre han representado una «curiosidad» dentro del fondo del Archivo del Congreso de los Diputados, pues esta agrupación documental está formada por cerca de tres centenares de legajos y 67 volúmenes encuadernados que se corresponden con las actas de estas Cortes y toda esta documentación es transferida de forma definitiva al Archivo del Congreso en enero de 1835¹⁶.

Dicha encomienda se sustancia entre 1860 y 1861, siendo Salustiano Olózaga el responsable de transmitir a la corporación el acuerdo del Congreso y «conferenciar con la misma sobre la manera de llevarla a cabo»¹⁷. En los primeros días de enero de 1861 Olózaga

¹⁴ ACD, Gobierno Interior, legajo 140, núm. 192: «Acuerdo relativo a los preparativos de la sesión solemne de la Academia de Jurisprudencia en honor de Alonso Martínez», 1891.

¹⁵ ACD, Gobierno Interior, legajo 100, núm. 127: «Comunicación de la Real Academia de Jurisprudencia y acuerdo del Congreso para conceder un donativo de 2.500 pesetas para el concurso que ha de otorgarse para el Premio Maura al mejor trabajo de temática jurídica», 1926.

¹⁶ Para un conocimiento más exhaustivo de este fondo véase Gandarias, 1999.

¹⁷ ACD, Actas de la Comisión de Gobierno Interior de 7 de enero de 1861.

ya ha cumplido este encargo, que es recibido positivamente por la Academia, y se recoge también en el acta que se espera culminar con prontitud los trabajos. Se incorpora a la comisión que llevará a cabo el seguimiento de los trabajos al citado Olózaga, así como a Martínez de la Rosa y Modesto Lafuente, si bien la dirección de los mismos estaría encomendada a Francisco Argüelles, mayor de la Secretaría del Congreso, y a Tomás Muñoz, catedrático de la Escuela de Diplomática. Aunque estaba previsto también que se designase la superior inspección y revisión de los trabajos a alguien más, no se nombra en esta reunión de la comisión, si bien sí que se fijan otras cuestiones al respecto: la impresión de al menos dos tomos cada año, que cada uno de ellos esté precedido por una memoria o reseña de los actos más significativos o que dispongan de un aparato crítico e índices análogos a los que se elaboran para los *Diarios de Sesiones*. A propósito de esta colaboración, sobre la que se tratará reiteradamente en diversas reuniones de la Comisión de Gobierno Interior, se conservan numerosas comunicaciones entre ambas instituciones, amén del fruto de estos trabajos.

Hasta aquí, los documentos y expedientes descritos no evidencian, excepción hecha de los dictámenes citados a propósito de la construcción del nuevo palacio de las Cortes, la función consultiva desarrollada por las Reales Academias, que será abordada más adelante y que, entonces sí, tratará de la forma en las que estas academias prestan consejo para que el Poder Legislativo desarrolle mejor sus funciones.

V. EN EL PRESENTE: LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LAS REALES ACADEMIAS EN LA LABOR PARLAMENTARIA

Al pensar en la llamada «Administración consultiva» son el Consejo de Estado y los órganos consultivos creados por las comunidades autónomas las primeras instituciones que acuden a la mente. Granado Hijelmo aduce que se puede concebir la Administración consultiva en un triple sentido: subjetivo, objetivo y funcional. Y, de la refundición de los tres órdenes, resultaría la definición que propone: «Podemos concebir la Administración consultiva como aquel conjunto de órganos o entidades de la Administración, institucionalmente investidos de competencia para el asesoramiento a otros órganos o entidades, con arreglo a sus propias normas procedimentales» (Granada, 2007: 276).

El mismo autor indica a continuación que se trata de un concepto sumamente amplio en el que cabrían multitud de órganos y entidades. Son muchos más, pues, los órganos consultivos que existen; además de los citados inicialmente, siguiendo en esta ocasión a Joan Oliver, se podría aludir, entre otros, a órganos tales como los del Estado Mayor de la Administración militar, los gabinetes jurídicos de los diversos departamentos ministeriales (Oliver, 1997: 26) y, también, las Reales Academias, si bien entendiendo en este último caso que estas corporaciones no conocen de todos los asuntos, sino de aquellos que constituyen su especialidad.

Ya en 1990 Salustiano del Campo, haciendo un repaso sobre el coloquio «Las Academias en Europa Occidental», que había tenido lugar en Ámsterdam unos meses antes de la celebración de la sesión en la que el académico toma la palabra, repasa algunos de los asuntos principales que allí habían sido tratados. Bajo el literal «Las Academias como órganos consultivos» el académico subraya el papel de éstas como «instituciones científicas, en el sentido más amplio y genuino del término», incidiendo en que en el mundo de hoy cada vez más la toma de decisiones en el ámbito público cuenta con la consulta y el uso de la opinión de expertos que justifiquen la decisión tomada y, por ello, sirvan de legitimación de la misma. En este contexto indica que las Academias parecen especialmente dotadas para estos fines (Del Campo, 1991: 177).

Este hecho habrá de ser interpretado a la luz de la libertad de investigación científica, que es considerada, como se desarrolla por extenso en el artículo de José Cabrera, como principio organizativo de las Reales Academias (Cabrera, 2014).

A pesar de que la función consultiva de las Reales Academias viene consagrada por el artículo 4.e) del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España, esta labor de asesoramiento, «libre y sosegado» es ciertamente desconocida para una gran parte de la sociedad.

Como bien señala Antonio Pau, su conversión en entidad de derecho público y, más concretamente, en corporación sectorial, partiendo de un origen de carácter asociativo privado, tiene que ver con la existencia de funciones públicas que, en lo que atañe a las

Reales Academias, se materializa, esencialmente, en la función de asesoramiento a la Administración (Pau, 2009: 48).

Mención independiente merecería la relación entre el Poder Legislativo y la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, la Academia del Derecho que, a pesar de lo que cabría esperar, es menos frecuente, pero sí intensa.

Cabría considerar antes de entrar en la función consultiva que las Reales Academias desempeñan cuando son directamente interpeladas por el Poder Legislativo, las competencias consultivas del Consejo de Estado relativas al procedimiento de elaboración de las leyes que son previas al conocimiento del proyecto por parte del Congreso de los Diputados pero que, de alguna forma, es preciso citar por tanto que los directores de la Real Academia Española y de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación son miembros natos del Consejo de Estado, miembro consultivo por excelencia¹⁸.

1. Los dictámenes e informes solicitados a las Reales Academias

Dictamen, según el *Diccionario de la Real Academia Española*, se define como ‘opinión o juicio que se forma o emite sobre algo’. Interesa, para lo que aquí se está tratando, una locución verbal en desuso que es tomar dictamen de alguien y que equivale a ‘tomar consejo de alguien’. Por su parte, el término informe, en su acepción más general, se dice de una descripción, oral o escrita, de las características y circunstancias de un suceso o asunto.

El *Diccionario panhispánico del español jurídico* recoge, por su parte, dos acepciones, una general y otra utilizada en el ámbito administrativo que acotan más el término. La primera, la general, lo define como ‘informe elaborado por técnicos en una determinada materia que actúan como peritos en un proceso’ y la segunda, empleada

¹⁸ Para abordar en profundidad el papel del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de la leyes, véase Roldán Martín, 1998, así como las Memorias del Consejo de Estado, que no solo se limitan a recoger y exponer la actividad del Consejo en el período, sino que «recogerá [cada memoria] las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración» en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

en el ámbito administrativo se refiere a ‘informes emitidos por el Consejo de Estado y otros órganos consultivos’.

Es esta segunda acepción la que mejor define la realidad de los dictámenes a los que aquí se alude, habida cuenta, además, de que la propia noción de dictamen remite al término informe, que es la ‘opinión especializada necesaria antes de resolver determinados procedimientos’.

Habría, pues, que recurrir a la noción de informe utilizada en el ámbito del procedimiento administrativo, en el que son la expresión de la opinión sobre alguna materia relacionada con el procedimiento emitido por órganos o personas competentes para hacerlo y, como se dispone en el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tendrán carácter facultativo y no vinculante. También en este sentido se puede entender que los informes solicitados tienen carácter facultativo, pues no es necesario solicitarlos, sino que se hace por acuerdo de algún órgano, ya sea la Mesa, la Junta de Portavoces, alguna comisión o ponencia constituida en el seno de estas.

Si bien dictamen e informe son dos medios o formas que permiten expresar el parecer de la corporación, y que en muchos casos vienen entendiéndose como sinónimos, normalmente, difieren entre sí en la forma en la que se ha de abordar el asunto de que se trate. Mientras que el informe suele tener por objeto contestar a una cuestión concreta o determinada, el dictamen se utiliza con preferencia para tratar *in extenso* un asunto en el que no se formula una pregunta acotada, sino que su planteamiento exige una revisión general de la materia mediante el análisis pormenorizado de los distintos elementos que pueden conformar el tema a examinar.

Las Reales Academias han sido objeto de consulta directa por parte de diversos órganos parlamentarios, siempre dentro del marco de su campo del conocimiento, en pocas ocasiones pero singularmente relevantes.

Este es el caso del acuerdo adoptado por la ponencia encargada de informar el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal que en la V Legislatura solicitó dictamen al respecto del texto del proyecto de ley a la Real Academia Española. En la carta dirigida por el entonces presidente de corporación, Fernando Lázaro Carreter, al presidente

del Congreso, Félix Pons, se recoge que lo que la academia ha llevado a cabo a través de una comisión delegada compuesta por los señores García de la Concha, García Yebra y Lledó, es una corrección de estilo del texto del proyecto. Especialmente interesante es la nota que acompaña, en la que no solo se especifica aquello que había sido solicitado, sino los criterios aplicados, ya sean generales o particulares, en su revisión; asimismo, se subraya la condición específica de «lenguaje especial» que tiene el lenguaje jurídico, cuyo principio básico está «cifrado en la claridad y la precisión»¹⁹.

Lázaro Carreter incide en esta carta en la relevancia de lo encomendado del siguiente modo: «La Real Academia Española se siente particularmente satisfecha de que la alta Institución que V. E. preside haya querido contar con su colaboración en asunto de tanta importancia, y declara su disponibilidad para asuntos de esa índole».

La solicitud de dictamen formulada por el presidente del Congreso viene a tener mayor interés por tanto que parece recuperar un uso que fue habitual en nuestro parlamentarismo histórico, y que tiene que ver con el trabajo de la Comisión de Corrección de Estilo. Esta Comisión, recogida en los Reglamentos históricos que han regido la actividad del Congreso de los Diputados, era de carácter permanente y no legislativo. A pesar de que no se dice mucho en cuanto a su función y actividad, sí que se conservan los expedientes con el nombramiento de aquellos diputados que la integraban, por lo general académicos, escritores y publicistas, lo que podría dar una idea aproximada de la índole de sus trabajos. Por citar un puñado de nombres por todos conocidos, Benito Pérez Galdós, Juan Valera, Miguel Moya o Azorín, fueron algunos de los diputados que formaron parte de ella. Sin que se conserven expedientes exclusivos de su actividad, sí que esta ha dejado rastro y puede ser reconocida en los vistos y correcciones (tachones, sustituciones de términos o cambios en los tiempos verbales) que se incorporan manuscritas a las últimas versiones previas a la sanción real y publicación de los textos legislativos.

A falta de estudios exhaustivos y sistemáticos sobre la actividad de la Comisión de Corrección de Estilo, podría reconocerse una

¹⁹ ACD, Serie General, legajo 6841, núm. ÚNICO/5.

relación entre aquella y el informe emitido por la Real Academia Española a propósito del Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal antes citado, si bien es preciso reconocer en el segundo un mayor peso aportado por todo el cuerpo académico de la Española, aunque el objetivo de ambos está bien claro: atender a la claridad de las leyes y favorecer su comprensión y aplicación por medio de la mayor claridad y rigor lingüísticos.

Sin embargo, y pese a la disponibilidad expresada por la Real Academia Española, no se ha recurrido al asesoramiento brindado por la Corporación, de manera formal al menos, en más ocasiones.

Por otra parte, en la V Legislatura se solicita dictamen a la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación sobre el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo que se está tramitando en la Cámara²⁰. Este informe, además de formar parte del expediente de la tramitación de la ley orgánica, fue objeto de publicación por parte de la Academia (*Anales*, núm. 25, 1995).

Resulta llamativa, en mi opinión, la escasez de informes y dictámenes directamente solicitados a las Reales Academias por el Parlamento en el desempeño de su actividad legislativa en los últimos cuarenta años de nuestra Historia. Sí que abundan, como se verá más adelante, las comparecencias de académicos, pero estos no dejan de exponer una posición individual, aunque tampoco es posible desligar por completo al académico de la corporación.

Sin embargo, un informe o un dictamen van más allá y tiene mayor trascendencia que una comparecencia, pues lo que se produce es un documento debatido y consensuado en el seno de la Academia, del que toda ella se responsabiliza y asume con mucha más formalidad y rigor. Más allá de los efectos que pueda producir, este carácter formal que se acaba de subrayar lo dota de mayor solemnidad, reposo y estudio que todo lo que pudiera desprenderse de una comparecencia.

Por todo ello es tan llamativa la escasez de este tipo de opiniones solicitadas por el Poder Legislativo a estas corporaciones.

²⁰ Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo (121/000109). El texto fue presentado en julio de 1995 y calificado en septiembre.

2. *Las solicitudes de información al Gobierno para recabar los informes de las Reales Academias*

La facultad de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas es uno de los mecanismos previstos y desarrollados en el artículo 7 del *Reglamento del Congreso de los Diputados* como uno de los derechos de los diputados previsto para el mejor cumplimiento de sus funciones en cuanto tales.

En este sentido, los diputados con frecuencia recaban, a través de preguntas escritas dirigidas al Gobierno, o solicitudes de informe, el parecer que las Academias previamente han expresado al Poder Ejecutivo y la Administración. Una de las actividades en las que mejor puede constatarse la función consultiva de las Reales Academias es en los informes que realizan para la Administración General del Estado, cada una en el ramo propio de su especialidad.

Puede concluirse sin gran dificultad que las Academias están aquí de nuevo prestando consejo, o prestándolo dos veces, si se quiere: a aquel que solicitó en primera instancia su parecer y a aquel que recurre a su informe para conocer mejor una cuestión o formar un mejor criterio sobre la misma. También sirven, por otra parte, como mecanismo de control de la actividad del Poder Ejecutivo, en este caso de la Administración, que se ha servido de tales informes para llevar a cabo o justificar su actuación de un asunto determinado.

Este es, por rango de frecuencia, el caso más habitual, entre aquellos que evidencian la función consultiva desarrollada por las Reales Academias, puesto que la Administración General del Estado la consulta con carácter voluntario en no pocas ocasiones y, en otras, lo hace en virtud de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Tiene singular relevancia la actividad consultiva desarrollada por las Reales Academias en el marco de lo dispuesto por la Ley de Patrimonio Histórico Español en su artículo 3.2²¹. En este caso se establece que los informes emitidos por ellas son de carácter preceptivo y vinculante, reforzando de este modo su carácter consultivo en la

²¹ Para analizar con detalle el papel de las Reales Academias en la promoción y defensa del Patrimonio Cultural Español, no solo en la dimensión relativa al Patrimonio Histórico, *vid.* Álvarez, 2003.

materia que es objeto de tratamiento por la citada ley. Son, podríamos entender en este caso, un órgano consultivo del departamento ministerial que tenga asumidas las competencias en materia de Patrimonio Histórico, si bien con la independencia que le garantiza la separación del órgano decisor, esto es, el ministerio competente.

Encontramos en la VIII Legislatura dos interesantes ejemplos de esta cuestión, que son sendas solicitudes de informe dirigidas al Ministerio de Cultura, la primera de ellas recabando el informe de la Real Academia de la Historia en relación con la reclamación de devolución de la Generalitat de Cataluña de los documentos depositados en el Archivo General de la Guerra Civil²²; y la segunda recabando los informes solicitados a la Real Academia Española, a la de Bellas Artes, o a otras instituciones cuya opinión pudiera haber sido recabada ante unas obras en la Colegiata de Santillana del Mar²³.

Por otra parte, la función de control cuenta con un inequívoco rasgo de actualidad: está y debe estar muy pegada a la actualidad y a aquellas cuestiones que en cada momento son de interés o motivo de preocupación. Así se manifiesta en la solicitud reiterada a lo largo de la X Legislatura del informe emitido por la Real Academia de Medicina sobre los efectos de las radiaciones electromagnéticas sobre la salud²⁴. También sucedió así cuando en la década de los 90 del

²² Solicitud de informe al Ministerio de Cultura, recabando el informe de la Real Academia de la Historia en relación con la reclamación de devolución de la Generalitat de Cataluña de los documentos depositados en el Archivo General de la Guerra Civil: 186/000658. Esta iniciativa coincide con otras muchas que se presentaron y tramitaron en la VIII Legislatura a propósito de los conocidos como «papeles de Salamanca»; fueron en torno a siete decenas las iniciativas, entre el proyecto de ley, preguntas orales y escritas, comparecencias y proposiciones no de ley, entre otras, las que abordaron esta cuestión en la legislatura indicada.

²³ Solicitud de informe al Ministerio de Cultura, recabando los informes solicitados a la Real Academia de Bellas Artes o a otras instituciones ante unas obras delicadas y difíciles de un monumento de la máxima importancia artística como es la Colegiata de Santillana del Mar (Cantabria): 186/001437.

²⁴ Solicitud de informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recabando el informe de la Real Academia de Medicina acerca de los efectos de radiaciones electromagnéticas sobre la salud: 186/001054; solicitud de informe al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, recabando el informe de la Real Academia de Medicina sobre los efectos de radiaciones electromagnéticas sobre la salud: 186/001646; y solicitud de informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recabando el informe de la Real Academia de Medicina sobre los efectos de radiaciones electromagnéticas sobre la salud: 186/001863.

siglo pasado cundió la preocupación por la eventual supresión de la letra Ñ de los teclados de los ordenadores. En este caso se solicitó al Ministerio de Cultura en la V Legislatura el informe emitido por la Real Academia Española al respecto²⁵.

3. *Las comparecencias*²⁶

La comparecencia de sujetos ajenos a las Cámaras para informar a los miembros de las mismas sobre cuestiones de relevancia para el desarrollo de su trabajo es, como señala el letrado de las Cortes Ignacio Astarloa, un instrumento de información de creciente importancia dentro de la variada gama de estos que el derecho parlamentario ha puesto a disposición de los Parlamentos (Astarloa, 1994: 1162-1164). Apuntaba el letrado entonces que «las comparecencias ante las cámaras son, especialmente en el ámbito de las comisiones, una de las iniciativas parlamentarias más frecuentes y significativas en la vida parlamentaria» (ídem: 1162). Desde que enunciara esto hasta ahora han pasado más de veinte años, pero la conclusión sigue plenamente vigente.

Aunque el artículo 110 de la Constitución Española establece tres posibilidades, la comparecencia de académicos encontraría encaje en lo dispuesto en el artículo 44.4º del Reglamento del Congreso de los Diputados²⁷, que recoge que «Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la comisión» y que supone una ampliación casi sin límite de lo dispuesto en el precepto constitucional.

²⁵ Solicitud de informe al Ministerio de Cultura, recabando el informe remitido por la Real Academia de la Lengua [*sic*] al citado Ministerio acerca de la letra Ñ: 186/000003.

²⁶ Las comparecencias que se tratarán aquí dejan al margen las que se llevan a cabo en comisiones de investigación, cuyo régimen tiene ciertas peculiaridades dado que el objeto de la comisión está vinculado al esclarecimiento de algún asunto concreto. El artículo 76 de la Constitución Española de 1978 establece su régimen especial y la obligación de comparecer ante ellas, así como el régimen de sanciones que derivan de la incomparecencia se regula en el artículo 502 del Código Penal. Este artículo es desarrollado en el artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

²⁷ Reglamento del Congreso de los Diputados, Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sus sesiones de 9 y 10 de febrero de 1982 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie H, núm. 33, de 24 de febrero de 1982. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982).

Tal profusión de posibles comparecientes ha establecido, indica Astarloa, una serie de usos que, en lo que atañe al asunto aquí tratado, «es criterio de las Cámaras que la comparecencia de los órganos colegiados debe realizarse a través de sus máximos representantes, o, en su defecto, de la persona que el propio colegio determine».

Esta indicación hace pensar que concurren dos situaciones en las comparecencias de los académicos; bien que hayan sido llamados a título individual o bien que lo que se intente obtener por el cauce de la comparecencia sea el criterio de la corporación, en cuyo caso habría que aplicar el criterio antes expuesto.

Pertencen al segundo caso, en principio, las tres comparecencias solicitadas ante la Comisión de Justicia e Interior en la V Legislatura en el marco de la tramitación de la ley orgánica sobre regulación de la interrupción del embarazo a los presidentes de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas²⁸, de la Real Academia de Medicina²⁹ y de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación³⁰. Estas tres comparecencias tenían por objeto recabar el parecer de las tres academias, a través de sus presidentes, en cada uno de sus ámbitos de competencia al objeto de contar con dicho parecer para la tramitación del proyecto de ley antes indicado.

En los otros casos, aquellos en los que los académicos son llamados a comparecer para que expongan su posición individual sobre algún asunto en el que hayan sido considerados competentes por la comisión que los llama. Conviene dejar constancia de que lo que allí expongan no es el parecer de la academia a la que pertenecen, pero es imposible deslindar por completo la postura del académico de

²⁸ Solicitud de comparecencia del presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, ante la Comisión de Justicia e Interior, para informar sobre la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo: 219/000974, previamente se rechazó esta misma comparecencia, que había sido solicitada por otro grupo parlamentario: 219/000927.

²⁹ Solicitud de comparecencia del presidente de la Real Academia de Medicina, ante la Comisión de Justicia e Interior, para que informe en relación al Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo: 219/000928, si bien no llegó a celebrarse.

³⁰ Solicitud de comparecencia del presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, ante la Comisión de Justicia e Interior, para que informe en relación al Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo: 219/000929.

la autoridad que le otorga el serlo, motivo por el que los límites entre corporación y miembro no están nítidamente definidos.

Un repaso por las comparecencias de miembros de las Reales Academias revela que en ciertos casos, sobre todo en las últimas legislaturas, los directores de algunas de ellas han sido llamados a comparecer para informar de la situación de sus respectivas corporaciones, llegándose a celebrar algunas de ellas y otras no, debido en parte a la brevedad de algunas legislaturas. Así, se pueden citar las comparecencias, en la XI Legislatura, ante la Comisión de Cultura, de los directores de la Real Academia de Bellas Artes³¹ y de la Española³² y, ante la Comisión de Fomento del presidente de la Real Academia de Ingeniería, para presentar su actividad³³.

En estos casos el Poder Legislativo no está interesado en conocer su opinión o juicio sobre un asunto sino la actividad de la corporación, de tal modo que las Reales Academias, representadas por su director, se someten, en cierto sentido, al control del Parlamento, si bien con carácter exclusivamente informativo. Asimismo, esta exposición de su actividad tiene también como fin último que el legislador sea conocedor de su situación, pues en algunas de estas comparecencias los directores han expresado también sus necesidades económicas y materiales.

VI. ÚLTIMAS MANIFESTACIONES DE LA ACTIVIDAD CONSULTIVA DE LAS REALES ACADEMIAS

La función consultiva desempeñada por las Reales Academias desde sus orígenes sigue siendo uno de los elementos medulares de su

³¹ Solicitud de comparecencia del director de la Real Academia de Bellas Artes, ante la Comisión de Cultura, para que dé cuenta de la situación en la que se encuentra la Real Academia de Bellas Artes: 219/000676/000-38507, a solicitud del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

³² Solicitud de comparecencia de don Darío Villanueva Prieto, Director de la Real Academia Española (RAE), ante la Comisión de Cultura, para que explique la situación de la Institución: 219/000017/0000 (XII Legislatura), a solicitud del Grupo Parlamentario Ciudadanos. Esta comparecencia no llegó a celebrarse, y fue considerada caducada como consecuencia de la disolución de las Cortes. Esta iniciativa, a su vez, venía de otra presentada en la legislatura anterior que fue, igualmente caducada por la anterior disolución de las Cámaras.

³³ Comparecencia de don Elías Fereres Castiel, presidente de la Real Academia de Ingeniería, acordada por la citada comisión, para presentar su actividad: 219/000814/0000 (XII Legislatura), celebrada en la Comisión de Fomento.

actividad y pervive vigorosamente vigente. Que la ejerzan con independencia, de modo «libre y sosegado» como recoge el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, es una garantía de su capacidad para prestar asesoramiento, con la única acotación del propio conocimiento y la búsqueda de la excelencia de sus respectivas disciplinas.

Tómese por caso el informe realizado por la Real Academia Española a petición de la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad³⁴ en la que se solicitaba un estudio «sobre el buen uso del lenguaje inclusivo en nuestra Carta Magna». Informe que una vez emitido, según manifestó la propia consultante, sería presentando ante la Comisión de Igualdad del Congreso y, en su caso, ante la Comisión Constitucional³⁵; por tanto, tendría como finalidad última, servir a los trabajos parlamentarios que pudieran tener que llevar a cabo en ese ámbito dichas comisiones.

A pesar de ser público y notorio que se deseaba que las conclusiones del informe fueran otras, la Real Academia, en los preliminares del mismo, puntualiza los límites del encargo recibido y las funciones que como corporación tiene encomendadas:

Entre las tareas de la Academia relativas al buen uso del español está la de recomendar y desestimar opciones existentes en virtud de su prestigio o su desprestigio entre los hablantes escolarizados. No está, en cambio, la de impulsar, dirigir o frenar cambios lingüísticos de cualquier naturaleza. Es oportuno recordar que los cambios gramaticales o léxicos que han triunfado en la historia de nuestra lengua no han sido dirigidos desde instancias superiores, sino que han surgido espontáneamente entre los hablantes. Son estos últimos los que promueven y adoptan innovaciones lingüísticas que solo algunas veces alcanzan el éxito y se generalizan. En estos procesos de innovación y cambio la Academia se limita a ser testigo del empleo colectivo mayoritariamente refrendado por los hablantes, así como a describir estos usos en sus publicaciones.

³⁴ El informe, que fue aprobado por unanimidad por el Pleno de la Academia celebrado el 16 de enero de 2020, forma parte del documento «Informe de la Real Academia Española sobre lenguaje inclusivo y cuestiones conexas», disponible en <https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_lenguaje_inclusivo.pdf>, consultado 10/05/2020.

³⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, XII Legislatura, n° 562. Sesión de la Comisión de Igualdad de 10 de julio de 2018.

Así, pues, no se extralimita la Academia en sus funciones, y no asume otro criterio a la hora de enunciar sus conclusiones que el científico, limitándose a cuestiones «estrictamente lingüísticas» y, tras entrar a enumerar algunas de las razones que pudieron justificar el uso por parte del legislador del masculino como género inclusivo en el texto constitucional, dice que:

Para evitar que las cuestiones estrictamente lingüísticas se aborden desde un ángulo ideológico o político, es oportuno recordar que ninguna de las opciones lingüísticas a las que se hace referencia en los párrafos precedentes es resultado del acuerdo expreso de una institución, sea política o cultural, antigua o contemporánea, española o extranjera.

Con tal afirmación vuelve, en mi opinión, a expresar con rotundidad que sus razones son puramente científicas y no pueden, ni deben, en caso alguno mezclarse con perspectivas de análisis de otra naturaleza.

De esta forma y a partir de un ejemplo reciente es posible constatar que las Reales Academias siguen ofreciendo su consejo y asesoramiento siempre que les es solicitado, y desde su independencia, objetividad y la excelencia de su conocimiento.

Además, es necesario destacar que el resultado de esta labor consultiva también es puesto a disposición de la sociedad. Pues, como señalaba Reol, «Las Academias no viven para sí mismas [...]». El mundo académico no debe esperar a ser preguntado, debe emitir su opinión, difundirla y pregonarla aunque parezca que clama en el desierto». Para hacer llegar su parecer y diseminar su conocimiento las Reales Academias publican hoy, a través de sus páginas web en muchos casos y de sus diversas publicaciones (Anales, Anuarios, Memorias, etc.), no solo para dar a conocer su actividad sino, sobre todo, para garantizar que su conocimiento se distribuya a la sociedad y se divulgue este bagaje. Y los ejemplos son cuantiosos: la publicación en abierto de diccionarios, biografías y series editoriales, digitalización y puesta a disposición a través de internet de sus archivos, bibliotecas y repositorios, la relación directa con los ciudadanos a través de las redes sociales con iniciativas tan conocidas como la resolución de

consultas a través del perfil de twitter @RAEconsultas, entre otras muchas que se pudieran citar.

Alicia Bibiana Mascort, en la introducción a un reciente trabajo sobre la naturaleza jurídica de estas y del Instituto de España al que ya se ha hecho referencia anteriormente, sintetiza muy bien el presente de estas corporaciones:

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 (Mascort, 2019:104).

Es esta doble función, o signo, cultural o científico-cultural, y consultiva, constituye una unidad indisoluble, pues el conocimiento no busca atesorarse, sino ser difundido y guiar, del mejor modo posible, la actuación de otros en cuestiones que forman parte del ámbito de acción de cada una de las Reales Academias.

VII. ALGUNAS CONCLUSIONES

Sigue, pues, plenamente vigente aquello que se enuncia en las líneas que inauguran el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre:

Las Reales Academias [...] han sido y siguen siendo las entidades que representan la excelencia en los diversos campos de las ciencias, las artes y las humanidades. Sus valores esenciales son, por un lado, la categoría de sus miembros, en quienes concurren los más altos méritos intelectuales y científicos, y por otro, su estabilidad e independencia frente a intereses económicos o políticos.

En la época actual, tanto o más que en los siglos pasados, esos valores de excelencia e independencia justifican que las Reales Academias [...] sigan siendo centros de pensamiento, de cultura y de investigación avanzada, libre y sosegada, que aporten luz sobre los complejos problemas de nuestro tiempo.

Y no solo sigue siendo claro el papel consultivo de las Reales Academias, sino que es recomendable que, aquellos que pueden solicitar su consejo, hagan uso de aquel, asumiendo así la tradición y

acúmulo de saber que atesoran estas corporaciones y aprovechándolo para un desempeño mejor y más informado de sus funciones.

Históricamente las corporaciones han prestado su consejo al Poder Legislativo en diversos asuntos, pero además es evidente que la relación entre las Reales Academias se veía propiciada por la presencia de académicos políticos, o políticos académicos si se prefiere. La doble condición de estos favorecía una constante relación entre estas instituciones, al tiempo que aseguraba un permanente diálogo entre los diversos cuerpos que hacía posible el trasvase del conocimiento y la permeabilidad de la actividad de ambos. Sin embargo, los cambios sociales y políticos, y la extracción de las élites políticas fueron desdibujando este panorama, hasta constatar, como se ha repasado en las páginas anteriores, que son pocas las ocasiones en las que el legislador ha recurrido al consejo de las Reales Academias.

Su composición, tal y como se ha expuesto, no permite que funcionen como órganos consultivos o de asesoramiento de manera continua y permanente, tampoco es esa la principal finalidad que impulsó su creación, pero resulta innegable que el consejo o conocimiento que pueden trasladar en determinados asuntos resulta determinante para ilustrar a quienes tienen el deber de legislar, especialmente, en aquellos asuntos o materias que por su dificultad intrínseca, importancia, trascendencia o impacto social exigen contar con un conocimiento excelso y profundo de todos los elementos que inciden en la realidad jurídica que ha de ser objeto de regulación.

En un escenario altamente cambiante como el actual, resulta preciso contar con el consejo de quienes atesoran en grado máximo el saber y la excelencia en su quehacer, pues de la quietud y sosiego que traslada el verdadero conocimiento pueden surgir las soluciones que precisa incorporar el legislador en la norma.

Entre las máximas sapienciales del Próximo Oriente Antiguo que se compilaron en el libro de *Proverbios*, un canto y un elogio al valor de la sabiduría, ya se enunciaba esta que sigue siendo cierta y aplicable: «Atiende al consejo y acepta la corrección, así acabarás siendo sabio» (Prov. 19:20). Pues bien, reconocer la excelencia de la sabiduría en otro y pedirle consejo no desmerece a quien lo pide, más bien lo engrandece; reconocer al sabio y acudir a él perfecciona la tarea de quien solicita consejo.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L. (2003). Promoción y defensa del Patrimonio Cultural Español según la Constitución. En A. SÁNCHEZ DE LA TORRE, ed. *Las Reales Academias y la Constitución* (pp. 139-160). Instituto de España.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1994). Comparecencia ante las cámaras. En *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. I ABA-COR (pp. 1162-1164). Civitas.
- CABRERA RODRÍGUEZ, J. (2014). El derecho fundamental a la libertad de investigación científica (art. 20.1.B CE) como principio organizativo: el caso de las Reales Academias. *Revista de Administración Pública*. 193 (enero-abril), pp. 127-162.
- CALVO-SOTELO, J. (1992). Instituto de España. En VV. AA., *Las Reales Academias del Instituto de España* (pp. 19-49). Consorcio para la Organización de Madrid Capital Europea de la Cultura y Alianza Editorial.
- CORDERO TORRES, J. M. (1971). El régimen de las Reales Academias (con especial referencia a la de Ciencias Morales y Políticas). *Revista de administración pública*. 66, pp. 35-56.
- DE MIGUEL SÁNCHEZ, N. (1999). *Las Academias y su configuración jurídica*. Cedecs Editorial.
- DE DIEGO GARCÍA, E. (2009). *1857-2007: La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Cultura y política en la España contemporánea*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- DEL CAMPO URBANO, S. (1991). La función social de las Academias. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 68, pp. 173-182.
- DEL PRADO HIGUERA, C. (2012). *El todo Madrid. La Corte, la nobleza y sus espacios de sociabilidad en el siglo XIX*. Fundación Universitaria Española.
- DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J. C. (2018). *Los juristas en el poder: los Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1836-1936)*. Dykinson.
- EIROA ESCALADA, J. (2017). El protocolo en las Reales Academias. El caso de la Real Academia de Córdoba. *Estudios Institucionales*. IV (7), pp. 71-90.
- GALLARDO, B. J. (1838). *Adiciones y refundición de algunos títulos y artículos del Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, propuestas motivadas por el diputado B. J. Gallardo, Bibliotecario de Cortes*. Imprenta de D. M. Calero.
- GANDARIAS ALONSO DE CELIS, S. (1999). *El Archivo del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1994). La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Administración Pública*. 133. (Enero-Abril), pp. 129-153.

- GIL GONZÁLEZ, F. (2013). La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y las formas de sociabilidad corporativa en los siglos XVIII y XIX. *Revista de Derecho UNED*, 12, pp. 449-467.
- GRANADO HIJELMO, I. (2007). Concepto u naturaleza jurídica de la Administración Consultiva. En J. F. ALENZA GARCÍA, y J. A. RAZQUIN LIZÁRRAGA, (dirs)., *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (pp. 275-301). Gobierno de Navarra y Thompson Aranzadi.
- MASCORT GUICH, A. B. (2019). Naturaleza jurídica del Instituto de España y las Reales Academias. *Revista Española de Control Externo*, XXI (61, enero), pp. 103-120.
- NAVA RODRÍGUEZ, M. T. (1987). La Real Academia de la Historia como modelo de unión formal entre el Estado y la cultura (1735-1792). *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 8, pp. 127-155.
- OLIVER ARAUJO, J. (1997). El Consejo de Estado y los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 98 (octubre-diciembre), pp. 25-58.
- PAU, A. (2009). *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- PENDÁS, B. (2020), ed., *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y Boletín Oficial del Estado. s.v. ‘Real Academia de Ciencias Morales y Políticas’, pp. 1.023-1.025; ‘Reales Academias’, pp. 1.026-1.029.
- PÉREZ SAMPER, M.^a Á. (2001). Espacios y prácticas de sociabilidad en el siglo XVIII: tertulias, refrescos y cafés de Barcelona. *Cuadernos de Historia Moderna*, 26, pp. 11-55.
- SÁNCHEZ DE LA TORRE, Á. ed. (2003). *Las Reales Academias y la Constitución*. Instituto de España.
- SÁNCHEZ RON, J. M. (2013). Academia y poder: una historia compleja, texto leído en el acto *La lengua y la palabra: trescientos años de la Real Academia Española*. Fundación BBVA, 25 de noviembre de 2013. <https://www.rae.es/sites/default/files/Academia_y_poder_Sanchez_Ron.pdf>, [consultado: 11-02-2020].
- REOL TEJADA, J. M. La Real Academia Nacional de Farmacia: misión y objetivos. Una reflexión general sobre las Academias. [consultado: 14/02/2020].
- ROLDÁN MARTÍN, Á. M. (1998). La función consultiva de relevancia constitucional. En E. ÁLVAREZ CONDE, ed., *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978* (pp. 477-493). INAP.