

INFORME¹

LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS ACADEMIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

I. INTRODUCCIÓN

El Decreto 138/2022, de 2 de agosto², ha dotado de un régimen jurídico específico a las academias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Debe precisarse de inmediato que las academias que se regulan son aquellas que tienen su sede en Andalucía, desarrollan su actividad corporativa fundamentalmente en el ámbito de la Comunidad Autónoma - lo que no es óbice para que puedan realizar otras actividades relacionadas con sus fines fuera de este ámbito- y se encuentran integradas en el Instituto de Academias de Andalucía (artículo 2 del Decreto).

El Decreto se estructura en cinco capítulos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. A continuación, realizaremos una breve exposición del marco normativo andaluz de las academias para, seguidamente, exponer sintéticamente sus contenidos.

II. EL MARCO NORMATIVO ANDALUZ DE LAS ACADEMIAS

El marco normativo andaluz de las academias en el que se inserta el Decreto que comentamos está conformado por el artículo 79.2 del Estatuto de Autonomía, que simplemente atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las academias, el artículo 35 de la Ley 16/2007 de 3 de diciembre, Andalucía de la Ciencia y el Conocimiento y, de modo indirecto, por la Ley 7/1985, de 6 de diciembre, por la que se crea el Instituto de Academias de Andalucía.

Del preámbulo de la Ley 7/1985 se desprende que se creó el Instituto con la finalidad de aunar las diferentes academias radicadas en Andalucía que entonces existían y, de algún modo, para canalizar a través del mismo el asesoramiento que demandare el Gobierno andaluz en el ámbito de actuación propio de cada academia. Adicionalmente, se consideró que la creación del Instituto incidiría en la promoción, desarrollo y difusión de la cultura andaluza, por la colaboración eficaz que al respecto habría de prestar; al efecto, se destacaba “[l]a cantidad y variedad de las Academias de nuestra Comunidad, los innegables méritos y el prestigio de los académicos,

¹ Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

² Publicado en el BOJA número 150, de 5 de agosto.

su enorme tradición en los distintos campos de la cultura, la independencia de su posición y gestión y la renovada vitalidad de sus actividades”. De alguna manera, los artículos 2 a 4 de la Ley dan razón de estos propósitos.

El artículo 1.1 de la Ley 7/1985 atribuye al Instituto la condición de “Corporación de Derecho Público, constituido por todas las Academias que tienen su sede central y realizan su actividad dentro del territorio de Andalucía”; tales academias, en aquella fecha, eran las que se enumeraban en el segundo apartado del referido artículo 1³, previéndose que se incorporasen al Instituto “aquellas que se puedan crear y aprobar en el futuro, siempre que sean Corporaciones de Derecho Público” (artículo 1.3). Por consiguiente, la Ley no considera la integración en el Instituto de cualquier asociación que persiga fines científicos, de investigación o divulgación y que se titule como academia, sino solo las expresamente mencionadas y las que se creen como corporaciones de derecho público.

Es el artículo 35 de Ley 16/2007 el que propiamente establece la regulación andaluza de cabecera de las academias.

Ante todo, destaca la consideración de las mismas como corporaciones de derecho público (apartado primero). Si con arreglo a la Ley 7/1985 se incorporan al Instituto las academias que sean corporaciones de derecho público, según la Ley 16/2007 las academias son corporaciones de esta clase, de modo que no cabe distinguir entre academias que no respondan a este tipo (que no se incorporarían al Instituto según la Ley de 1985) y las que sí sean corporaciones (que sí integrarían en el Instituto de conformidad con la Ley de 1985). Las academias, por consiguiente, son corporaciones de derecho público; y cualquier otra asociación que sustancialmente persiga los mismos o análogos fines (“el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación y, específicamente, la promoción y la divulgación del conocimiento en cualquiera de sus formas”, según el apartado primero) no es una academia si no está aprobada como corporación de derecho público.

Por otra parte, el segundo apartado exige que las academias que se creen a partir de la entrada en vigor de la Ley tengan ámbito autonómico, debiendo ser aproba-

³ Real Academia Provincial de Bellas Artes de Cádiz. Real Academia Hispano-Americana de Ciencias, Letras y Artes de Cádiz. Real Academia de Medicina y Cirugía de Cádiz. Academia de «San Dionisio» de Ciencias, Artes y Letras de Jerez de la Frontera (Cádiz). Academia de «San Romualdo» de Ciencias, Artes y Letras de San Fernando (Cádiz). Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes. Real Academia de Bellas Artes de «Nuestra Señora de las Angustias» de Granada. Academia de Ciencias Matemáticas, Físico-Química y Naturales de Granada. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada. Real Academia de Medicina de Granada. Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental, Granada. Real Academia de Bellas Artes de «San Telmo» de Málaga. Real Academia de Medicina de Sevilla. Real Academia Sevillana de Buenas Letras de Sevilla. Real Academia de Bellas Artes de «Santa Isabel de Hungría» de Sevilla. Academia Sevillana de Ciencias Veterinarias de Sevilla. Academia de Bellas Artes y Buenas Letras «Luis Vélez de Guevara» de Écija.

das por decreto del Consejo de Gobierno. El tercer apartado prescribe la aprobación de los estatutos de las academias -que han de regir su funcionamiento y establecer el patrimonio y el régimen económico-financiero- también por decreto del Consejo de Gobierno. El cuarto apartado, a su vez, establece el rasgo diferencial de las academias que puede justificar su naturaleza de corporaciones de derecho público: “actuar como entes de consulta y asesoramiento del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía, de las universidades y, en su caso, de las Corporaciones Locales, en las materias propias de su finalidad institucional”. Finalmente, el apartado quinto, en sintonía con la Ley 7/1985, prevé la incorporación de las academias al Instituto de Academias de Andalucía, concluyendo, con una redacción que deja mucho que desear, que “[l]as corporaciones que lo constituyen, su organización básica y régimen de funcionamiento serán según lo previsto en la Ley 7/1985 de 6 de diciembre, por la que se crea el Instituto de Academias de Andalucía”.

Este es el marco jurídico que existía y que el Decreto 138/2022 viene a desarrollar, presentándose a sí mismo como un reglamento ejecutivo de la Ley 16/2007.

III. CARACTERIZACIÓN Y FUNCIONES DE LAS ACADEMIAS

El Decreto 138/2022 se refiere a las academias como “academias de divulgación del conocimiento” (artículo 1) precisando en el artículo 3.1 que “tienen como finalidad fundamental el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación y, específicamente, la promoción y la divulgación del conocimiento en cualquiera de sus formas”. Debe tenerse presente que, según el artículo 30 de la Ley 16/2007, son agentes del conocimiento y que tales agentes son “personas, instituciones, organismos y entidades que intervienen en los procesos de generación, transmisión, transformación y aprovechamiento del conocimiento” [artículo 2.e)].

El Decreto, como no puede ser de otra manera a tenor de lo ya previsto por la Ley 16/2007, establece que las academias son corporaciones de derecho público (artículo 3.1). Pero también da un paso más en el proceso de singularización de las mismas al reservarles la denominación de academias. Así, dispone el artículo 3.2 que, “[s]in perjuicio de lo dispuesto por la legislación del Estado y del uso del término por centros formativos o de enseñanza, la denominación de academia solo podrá ser ostentada por aquellas creadas y que se creen de acuerdo con lo previsto en este decreto e integradas en el Instituto de Academias de Andalucía”.

Desde otra perspectiva, la singularización se acrecienta porque el artículo 7.2 prescribe que no se podrá crear más de una academia por cada una de las ramas del conocimiento en Andalucía. A nuestro juicio, el establecimiento de una limitación de esta envergadura, que sin duda facilita a las administraciones su relación

con las academias y coadyuva en un hipotético proceso de “verticalización”, debería haberse completado con alguna suerte de aclaración sobre la concurrencia o no de duplicidad por razón del ámbito de las academias preexistentes. Así, por ejemplo, la previa existencia de la Real Academia Hispano-Americana de Ciencias, Letras y Artes de Cádiz, de la Academia de «San Dionisio» de Ciencias, Artes y Letras de Jerez de la Frontera (Cádiz) y de la Academia de «San Romualdo» de Ciencias, Artes y Letras de San Fernando (Cádiz) ¿veta la creación de una academia de Ciencias, Artes y Letras de Andalucía? La previa existencia de distintas academias de ciencias ¿veta la creación de una academia de Física en Andalucía? La previa existencia de la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía, ¿veta la creación de una academia sobre Ciencias de la Educación? De lo que no cabe duda es de que, si se interpreta que aún queda alguna posibilidad de crear una academia, la limitación aludida emplaza a una carrera por conseguir la creación de la academia apetecida, para evitar el riesgo de exclusión que implica la suerte de monopolio que consagra el artículo 7.2.

Las funciones de las academias son las establecidas en el artículo 5: “a) Promover y desarrollar el estudio, la investigación y la difusión del ámbito del conocimiento que le corresponda. b) Asesorar al Gobierno y a la Administración de la Junta de Andalucía, a las Universidades y, en su caso, a las Corporaciones Locales, en las materias propias de sus fines y ámbito del conocimiento, en los términos previstos en el ordenamiento jurídico y en sus estatutos. c) Emitir los informes que, sobre las materias propias de su ámbito del conocimiento, les sean requeridos por el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía, por las Universidades y, en su caso, por las Corporaciones Locales. d) Formar parte de los órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos que sean establecidos legal o reglamentariamente. e) Relacionarse, cuando fuere necesario, con otras academias de cualquier ámbito territorial, así como con instituciones, entidades y corporaciones referidas con su ámbito del conocimiento”. A estas funciones se añaden las que cada academia establezca en sus estatutos.

IV. LA CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y DISOLUCIÓN DE LAS ACADEMIAS

La creación de una academia tiene lugar mediante decreto del Consejo de Gobierno (artículo 7.1). El procedimiento se inicia a instancia de parte, bien por un conjunto de personas físicas que acrediten una destacada competencia intelectual, académica o profesional en la correspondiente rama del conocimiento, bien por o una o varias instituciones y entidades sin fines lucrativos que desarrollen una actividad relevante en dicha rama (artículo 8.1). Sea cual sea la iniciativa, es preciso crear una

comisión promotora y designar por unanimidad un representante de entre sus componentes, que será quien actúe ante la Administración de la Comunidad Autónoma [artículo 8.3.a)]. Junto con la solicitud se debe aportar un conjunto de documentación muy completo (artículo 8.3), destacando en nuestra opinión la referida a las personas y a la conveniencia o necesidad de crear la academia, así como la exigencia de una memoria económica.

Respecto de las personas, se exige que sean al menos diez los que vayan a formar la academia y que se presente un curriculum vitae de todos los que tengan esta pretensión, curriculum que debe acreditar “una destacada competencia intelectual, académica o profesional en la correspondiente rama del conocimiento” [artículo 8.3.b)].

En cuanto a la conveniencia o necesidad de creación de la academia, debe presentarse una memoria justificativa cuyo contenido se recoge en el artículo 8.3.c). En su mayor parte, el referido contenido no guarda relación con los extremos concernidos; tan solo se menciona en relación con ellos, con escasa precisión, la “[j]ustificación de los objetivos y programas a desarrollar por la academia, que deberán guardar relación con el campo correspondiente del saber” [artículo 8.3.c).4º].

Finalmente, la memoria económica se requiere para “determinar la viabilidad del proyecto de creación de la academia, de forma que la nueva entidad acredite la disponibilidad de los medios y suficiente capacidad financiera para garantizar el desarrollo de la actividad”. Ello conecta con el perfil de las academias como agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento y no con su tradición histórica, pues, que sepamos, nunca se ha exigido un requisito de esta índole.

El plazo para resolver y notificar es de seis meses (artículo 10.2), con previsión de silencio positivo (artículo 10.2). En todo caso, el decreto de creación debe ser publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (artículo 10.3). Si la aprobación tiene lugar por silencio administrativo y no se lleva a cabo la publicación, podría reclamarse el cumplimiento de la obligación conforme dispone el artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

No se establecen en el Decreto los parámetros específicos de los que se hace depender la resolución favorable. Habrá que atender entonces a lo que de manera indirecta se desprende del artículo 8.3, de modo que, por ejemplo, será relevante la valoración de la competencia intelectual, académica o profesional de quienes se integrarían en la academia. Es de suponer que sobre este aspecto, como también sobre el de la conveniencia o necesidad de crear la academia, versarán de modo especial los informes del Instituto de Academias de Andalucía y de la Agencia Andaluza del Conocimiento [artículo 9.1.a) y b)]; respecto del informe de esta última, el Decreto invoca el artículo 51 de la Ley 16/2007, que no lo prevé y del que, en nuestra opinión,

no cabe tampoco deducirlo. Valga esta consideración para todos los demás supuestos para los que el Decreto prevé el informe de la Agencia.

A partir del momento de su creación la academia goza de personalidad jurídica propia y capacidad plena para el desarrollo de sus fines, pero no podrá todavía iniciar sus actividades, pues al efecto es necesaria la aprobación de sus estatutos, con la que se entiende que la academia está efectivamente constituida (artículo 7.4).

Por último, la academia creada debe inscribirse en el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz de Conocimiento (artículo 7.5). Ello plantea interesantes cuestiones acerca de la aplicación a las academias del Decreto 254/2009, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se determina la clasificación y se regula el procedimiento para la acreditación y el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento; aunque no es posible abordarlas en un trabajo de estas características, baste con señalar que el reglamento en cuestión no regula la acreditación de las academias y que ésta, la acreditación, es un requisito para la inscripción registral en los supuestos en que la misma no se produce de oficio, como sucede respecto de las academias, que no se contemplan en el artículo 54 del Reglamento.

La modificación de las academias, por fusión, absorción o segregación, se regula en el artículo 11. El procedimiento “atenderá a lo previsto en los artículos 7 a 10, si bien deberá acompañarse una memoria justificativa de la medida adoptada y del acuerdo aprobado por mayoría absoluta de los miembros de las academias afectadas por la correspondiente modificación estructural” (artículo 11.2).

La fusión y la segregación, en cuanto operaciones que dan lugar a la creación de una nueva academia (fusión) o varias (segregación), cuentan con los límites establecidos en los artículos 35.2 de la Ley 16/2007 (ámbito autonómico) y 7.2 del Decreto (una sola academia por cada una de las ramas de conocimiento). Ello hace que estas operaciones solo puedan tener como protagonistas, entre las academias ya existentes, a las de ámbito andaluz, como por ejemplo la Academia Andaluza de Ciencia Regional, la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía o la Academia Iberoamericana de La Rábida. Por lo que respecta a las academias que en el futuro se creen, ya advertimos que esta posibilidad depende de cómo se interprete el alcance de los dos límites aludidos en el contexto de la previa existencia de academias con un ámbito objetivo que abarcan, en principio, todas las ramas del conocimiento; si se concluye que ello es posible, las ulteriores fusiones pivotarán sobre la ampliación del ámbito objetivo, de manera que se podrán fusionar academias de distintas ramas del conocimiento, mientras que las segregaciones serán posible solo si se interpreta de manera flexible el requisito de una única rama de conocimiento, admitiendo pues la existencia de academias de distintas sub-ramas del conocimiento.

Más fácil parece la absorción en tanto que operación que no implica la creación de una nueva academia, de manera que no entran en juego los límites territorial y objetivo. Lo mismo sucede respecto de la segregación para agregación a una academia ya existente [artículo 11.1.c)].

En todo caso, dada la trayectoria de las academias existentes y el celo en preservar la propia identidad, no parece previsible que las operaciones descritas tengan lugar.

Las causas de disolución son: “a) El incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos para su creación. b) Por voluntad de la academia, en virtud de lo establecido en el apartado 2.a). c) La fusión mediante constitución de una nueva academia o la absorción por otra academia. d) La pérdida de la personalidad jurídica. e) Por inactividad de la academia durante dos años. f) Por falta de adecuación de la normativa interna de la academia al presente decreto, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera⁴. g) Otras causas establecidas por los estatutos” (artículo 12.1).

La disolución se lleva a cabo a instancia de parte o de oficio. En el primer caso, debe haber precedido acuerdo adoptado por mayoría cualificada de dos tercios de sus miembros académicos y se ha de acompañar una memoria justificativa de la disolución y una propuesta de liquidación de los bienes, que podrá incluir la propuesta de las personas o de la comisión encargada de llevar a cabo el proceso de disolución de la academia [artículo 12.2.a)]. La disolución de oficio tiene lugar “cuando se dé alguna de las causas de disolución referidas en el apartado 1 y la academia no haya iniciado el procedimiento de disolución en el plazo de los días siguientes *[sic]* a haber recibido el requerimiento para ello del órgano directivo central competente en materia de divulgación del conocimiento” [artículo 12.2.b)]. En ambos supuestos son preceptivos los informes del Instituto de Academias de Andalucía y de la Agencia Andaluza del Conocimiento (artículo 12.3). El plazo para resolver y notificar es de tres meses, con previsión de silencio positivo si el procedimiento se inició a instancia de parte y de caducidad si se inició de oficio (artículo 8.3).

La aprobación de la disolución tiene lugar por decreto del Consejo de Gobierno, de contenido complejo a tenor de lo establecido en el artículo 8.3, pues ha

⁴ Del siguiente tenor literal: “1. Se reconoce el carácter de academias, a los efectos de este decreto, a aquellas que, con anterioridad a su entrada en vigor, se encuentren en su ámbito de aplicación y que fueran creadas y reconocidas como academias asociadas por el Instituto de Academias de Andalucía de conformidad con lo previsto en la Ley 7/1985, de 6 de diciembre. 2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, dichas academias dispondrán de un plazo de dieciocho meses, a contar desde la entrada en vigor de este decreto, para adecuar sus normas de organización interna en todo aquello que sea contrario a lo establecido en el presente decreto. En caso contrario, se procederá a la disolución de las mismas de conformidad con lo previsto en el artículo 12, al incurrirse en el supuesto establecido en su apartado 1.f)”.

de establecer el procedimiento para la liquidación del patrimonio y determinar el nombramiento de las personas o de la comisión encargada de llevar a cabo el proceso de disolución. Este se entiende iniciado automáticamente con la declaración y notificación formal de la disolución⁵ (artículo 8.4). Debe tenerse en cuenta que el gasto del proceso de disolución no puede ser atribuido a la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 8.3). Finalmente, una vez una vez liquidada la academia, se produce su extinción automática y su baja en el Registro (artículo 8.4).

V. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ACADEMIAS

Las academias están integradas por personas físicas, en el número que prescriban sus estatutos y que el Decreto designa como “personas académicas de número”; también por las restantes clases o categorías de “personas académicas” que prevean los estatutos (artículo 13.1). Los miembros son elegidos por académicos de número (artículo 13.2). Se prescribe que, “[s]in perjuicio de lo dispuesto por la legislación del Estado, el título de persona académica será ostentado exclusivamente por los miembros de las academias de la Comunidad Autónoma Andaluza reguladas en este decreto” (artículo 13.3). Resulta inevitable reprochar al Decreto el uso que hace del denominado “lenguaje no sexista”, pues la expresión “académico o académica” nos parece más correcta y acorde con la tradición de las academias; curiosamente, la norma es un tanto selectiva en el empleo del referido lenguaje, como lo evidencia la referencia a “los miembros” en lugar de a “las personas miembros”.

El régimen de provisión de vacantes es el que se establezca en los estatutos de la academia. No obstante, el artículo 14 incluye algunas prescripciones al efecto, dando por supuesta la previsión en los estatutos de un régimen diferente para la designación de los primeros académicos de número que hayan de integrar el pleno constituyente. Tales prescripciones son: 1) la limitación del número de personas que integren el pleno constituyente, que no puede ser superior a un tercio del número total previsto en los estatutos; 2) la competencia del pleno para elegir a quienes ocupen las vacantes; 3) si los estatutos obligan a la publicación oficial de las convocatorias de los procedimientos de designación para cubrir las vacantes de académicos de número que se produzcan, las convocatorias se envían a la Consejería competente en materia de divulgación del conocimiento para su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía; 4) el plazo de presentación de las solicitudes o propuestas de candidaturas no podrá ser inferior a quince días a partir del día siguiente al de la fecha de la publicación.

⁵ En caso de silencio positivo, habrá que entender que la liquidación se llevará a cabo conforme a las propuestas que hayan acompañado a la solicitud. El proceso de disolución se iniciará automáticamente con el vencimiento del plazo para resolver y notificar.

Los órganos de existencia necesaria son: la presidencia, la secretaría, la tesorería, el pleno y la junta de gobierno. Los estatutos pueden establecer órganos adicionales (artículo 15).

La organización interna de las academias se rige por sus estatutos, además de por lo previsto en el reglamento de régimen interno (artículo 22.1). El régimen de funcionamiento y organización que establezcan unos y otro ha de estar basado en normas de democracia interna (artículo 4.2).

El contenido mínimo de los estatutos es el que sigue: “a) La denominación. b) El domicilio social, ámbito territorial y sede. c) Los fines. d) La representación institucional que corresponderá a quien ostente su presidencia o dirección, así como sus atribuciones. e) La composición. f) Los derechos⁶ y deberes de las personas académicas⁷, así como el procedimiento para apreciar el posible incumplimiento de los mismos. g) El régimen de suplencia. h) La denominación, composición y forma de elección de los órganos de gobierno, funciones, así como los requisitos para formar parte de ellos y las causas y procedimiento para la remoción de sus titulares. i) El régimen económico-financiero y patrimonial. j) Los requisitos para la adquisición, denegación y pérdida de la condición de persona académica y sus clases. k) El procedimiento a seguir en los procesos de fusión, absorción, segregación y disolución. l)

⁶ Entre ellos pueden prever “el tratamiento, en las comunicaciones y actos oficiales de la academia, de Ilustrísimos Señores o Ilustrísimas Señoras a sus miembros de número y el de Excelentísimo Señor o Excelentísima Señora para quien ostente la titularidad de la presidencia, sin perjuicio de otros tratamientos superiores de los que personalmente pudieran gozar” (artículo 21).

⁷ A nuestro juicio, una cosa es que el Decreto se refiera a “la persona académica” y otra, muy distinta, es que las academias vengan obligadas a utilizar esta denominación en lugar de la tradicional. La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, prescribe que las corporaciones de derecho público “adaptarán su denominación oficial a un lenguaje no sexista, en el marco de sus respectivas normas reguladoras, y garantizarán un tratamiento igualitario en los contenidos e imágenes que utilicen en el desarrollo de sus actividades y en todos los documentos y soportes que produzcan directamente o bien a través de personas o entidades” (artículo 9.2). Por otra parte, dispone que “[l]a Administración de la Junta de Andalucía promoverá que los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público hagan un uso no sexista del lenguaje y un tratamiento igualitario en los contenidos e imágenes que utilicen” (artículo 9.3). Ninguno de estos preceptos autoriza a imponer a unas entidades de base privada, como son las academias, el uso de una denominación específica para designar a sus miembros. Téngase además en cuenta que, en puridad, el lenguaje sexista es “el uso discriminatorio del lenguaje que se hace por razón de sexo” (artículo 3.8), lo que conlleva que un uso del lenguaje por razón de sexo que no conlleve discriminación no pueda ser tildado como tal lenguaje sexista.

El procedimiento para la aprobación y modificación de sus estatutos⁸, así como el de aprobación y el de modificación del reglamento de régimen interno⁹” (artículo 22.2).

Los estatutos se aprueban y modifican mediante decreto del Consejo de Gobierno. Han de informar el Instituto de Academias de Andalucía y la Agencia Andaluza del Conocimiento. El plazo para resolver y notificar de tres meses y el silencio tiene carácter positivo. Tanto los estatutos como sus modificaciones se han de publicar en el BOJA¹⁰ (artículo 23.3, 5 y 6). El apartado sexto del precepto incluye una mención que, pudiendo parecer obvia, no está de más: los estatutos “no contendrán disposiciones contrarias al libre ejercicio creativo e intelectual y los derechos de sus miembros”.

El Decreto contempla que las academias cuenten con un reglamento de régimen interno que regule “al menos, el desarrollo de las sesiones, el régimen de concursos y premios, así como otros aspectos que redunden en el buen funcionamiento de las mismas” (artículo 24.2). Según el artículo 24.1, el reglamento debe ser aprobado por el titular de la Consejería competente en materia de divulgación del conocimiento, que también ha de aprobar sus modificaciones¹¹. El plazo al efecto es de dos meses y el silencio tiene carácter positivo. También el reglamento y sus modificaciones se han de publicar en el BOJA¹² (artículo 24.3). Son de aplicación los apartados 2 a 4 del artículo 23, por lo que, en consecuencia, han de informar el Instituto de Academias de Andalucía y la Agencia Andaluza del Conocimiento. Por último, se prescribe que “el reglamento de régimen interno no podrá contradecir los estatutos” (artículo 24.3).

Finalmente, interesa precisar que el conjunto de normas que se agrupan en el capítulo III bajo la denominación común de “normas básicas”, opera como regulación específica que enmarca la labor normativa que en las materias de organización y funcionamiento es propia de las academias, las cuales –conviene no olvidarlo– no son administraciones públicas. A nuestro juicio, éstas disponen de una amplísima

⁸ Ha de tenerse en cuenta que el artículo 23.1 establece una prescripción obligatoria: “El procedimiento de aprobación y modificación de los estatutos se iniciará por la academia solicitante, mediante acuerdo de su pleno por mayoría cualificada de dos tercios, con carácter previo a la formalización de su solicitud”.

⁹ También establece prescripciones obligatorias el Decreto: tanto el reglamento como sus modificaciones se aprueban por mayoría absoluta del pleno de la academia, debiéndose remitir, en el plazo de un mes desde la aprobación, a la Consejería competente en materia de divulgación del conocimiento (artículo 24.1)”.

¹⁰ Valga lo ya expresado acerca del silencio positivo en el procedimiento de creación de las academias y la posibilidad de reclamar la publicación del decreto por la vía del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción.

¹¹ El artículo 4.b) de la Ley 7/1985 presta cierto apoyo a esta previsión reglamentaria.

¹² De nuevo, nos remitimos a lo ya indicado sobre el silencio positivo en el procedimiento de creación de las academias y la posibilidad de reclamar la publicación del decreto por la vía del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción.

libertad para decidir cómo se organizan y cómo funcionan, con los límites que derivan del Ordenamiento jurídico y de la prescripción de que el régimen que adopten ha de basarse en normas de democracia interna (artículo 4.2). Por ello, el control que implica la competencia de aprobación de los estatutos y del reglamento (y las modificaciones de ambos) por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma sólo puede ser un control de estricta legalidad, que alcance a la verificación de si cuentan con los contenidos mínimos previstos y al cotejo de lo en ellos previsto con el Decreto y demás normativa aplicable.

VI. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO Y PATRIMONIAL

Los artículos 25 y 26 regulan, respectivamente, el régimen económico-financiero y el patrimonial.

Corresponde al pleno de la academia la aprobación anual del presupuesto (artículo 25.1). Se establece que los ingresos económicos deberán ser los necesarios para el cumplimiento de sus fines y actividades y que procederán: “a) De las subvenciones, ayudas o donaciones, públicas o privadas. b) Del rendimiento de su propio patrimonio y de aquellas otras actividades económicas que desarrollen según sus estatutos, sin ánimo de lucro. c) De las aportaciones de los miembros de las academias. d) De cualquier otro recurso lícito” (artículo 25.2). Se establece la prohibición de recibir transferencias de asignación nominativas a través del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (inciso final del artículo 25.2), lo que, como se acaba de indicar, no obsta a la percepción de fondos de procedencia pública.

El patrimonio propio de las academias está constituido por los derechos, obligaciones y bienes muebles e inmuebles suficientes para la consecución de sus fines (artículo 26).

VII. EL CONTROL DE CALIDAD DE LAS ACTIVIDADES

El capítulo V, titulado “control de calidad”, cueta con un solo artículo, el 27, dedicado al “control de calidad de las actividades”. Por imperativo dicho precepto, la Agencia Andaluza del Conocimiento debe emitir, cada cinco años a partir de la constitución de la academia, un informe de evaluación de la actividad desarrollada. El plazo máximo para su emisión es de tres meses. Si el informe resulta desfavorable, se concede un plazo de tres meses para la presentación de un plan de mejora, cuya ejecución ha de ser evaluada por la Agencia en el plazo de un año desde su presentación.

Son varias las cuestiones de interés que suscita el precepto. Antes de abordarlas, interesa precisar que el artículo 27 invoca expresamente el artículo 51 de la Ley 16/2007, que regula la evaluación del Sistema Andaluz del Conocimiento y cuyo apartado cuarto reserva la concreción de la definición del sistema de evaluación al Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación. Con todo, el artículo 35.2 de la Ley confía al desarrollo reglamentario el control de calidad de las actividades de las academias, razón por la cual se ocupa de ello el Decreto.

La primera cuestión que se plantea es la de la naturaleza del informe. En nuestra opinión, se trata de un acto definitivo, no de mero trámite, lo que nos lleva a la consideración de si se produce de oficio o a instancia de parte, aspecto éste que no regula el Decreto. Puede considerarse que se emite de oficio, dado que el precepto no contempla la obligación de las academias de solicitarlo y sí la de emisión por parte de la Agencia. Dado que la regulación pivota sobre los efectos del informe desfavorable, puede concluirse que en caso de incumplimiento del plazo se produce la caducidad.

En segundo lugar, debe repararse en que el plan de mejora parece concebirse como un instrumento de corto alcance, toda vez que su ejecución, por lógica, ha de tener lugar en un plazo menor al del año, contado desde su presentación, dado que un año es el plazo del que dispone la Agencia, desde la presentación, para evaluar dicha ejecución.

En tercer lugar, se plantea qué academias son las sujetas al control de calidad de las actividades, si las ya existentes o las que se creen a partir de la entrada en vigor de la disposición, si es que llega a crearse alguna. La expresión “cada cinco años, a partir de su constitución”, sugiere que sean estas últimas, si bien no parece lógica la distinción entre unas y otras, dado que el control de calidad trae causa de la consideración de las academias como agentes del conocimiento del Sistema Andaluz de Conocimiento y la Ley 16/2007, que es la que establece el referido control, no establece diferenciación alguna. Por ello, puede concluirse que todas se sujetan al referido control; con respecto a las ya existentes, parece lógico que sean objeto del mismo cada cinco años desde la entrada en vigor del Decreto.

En cuarto lugar, debe repararse en que el sistema de control de actividades que finalmente se ha implantado es impreciso en cuanto a los parámetros de control (nada se dice al respecto) e impreciso en cuanto a sus consecuencias (nada se dice acerca de los requisitos mínimos del plan de mejora y de su eventual incumplimiento). La imprecisión en cuanto a los parámetros de control hace dudar del acomodo del sistema al principio de seguridad jurídica. La segunda imprecisión abunda en la conclusión anterior y, además, arroja una nueva duda, esta vez sobre el acomodo del sistema a los principios de eficacia y de eficiencia. Estas imprecisiones hacen que el mecanismo de control se revele como una herramienta inútil si es la prudencia la

que guía las acciones de la Agencia Andaluza del Conocimiento, pero, en todo caso, como una amenazante arma arrojadiza (informe desfavorable sobre la calidad de las actividades) para herir el alma de las academias.

A nuestro juicio, el mecanismo de control, consecuencia de la integración de las academias en el Sistema Andaluz del Conocimiento, obvia el perfil de las academias como “instrumentos de participación de la sociedad civil en la vida cultural de la Comunidad Autónoma” (exposición de motivos del Decreto). Además, no casa bien con los atributos que la ley reconoce en las academias y en los académicos (“los innegables méritos y el prestigio de los académicos, su enorme tradición en los distintos campos de la cultura, la independencia de su posición y gestión y la renovada vitalidad de sus actividades”¹³).

Ello lleva a considerar si el perfil de las academias como agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento justifica suficientemente la preterición del artículo 44.2 de la Constitución, que emplaza a los poderes públicos a promover “la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general” y el menoscabo de las libertades proclamadas en el artículo 20.1.a) y b) del texto constitucional. A nuestro juicio, esto es lo que sucede cuando se establece un control ajeno y desvinculado de una concreta acción de fomento que implique la disposición de fondos públicos, que es lo que, en su caso, podría justificar la intromisión pública en las actividades de las academias. A propósito de esto último, téngase presente que, como ya se ha indicado, las academias no pueden recibir transferencias de asignación nominativas a través del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de manera que la financiación pública queda restringida a las subvenciones y ayudas que puntualmente reciban. Es en este marco concreto en el que debe operar el control; un control, por otra parte, que entendemos que puede versar sobre la realización de actividades, pero no específicamente sobre su calidad; prueba de ello es que el Decreto, aun caracterizando el control como control de calidad, nada dice de los parámetros que se han de tener en cuenta.

En definitiva, puede concluirse que la regulación del control de calidad de las actividades no resulta satisfactoria y que debería valorarse la posibilidad de modificar la Ley 16/2007 para excepcionar este control en el caso de las academias, teniendo en cuenta además que el propio Reglamento por el que se determina la clasificación y se regula el procedimiento para la acreditación y el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, no contempla la acreditación de las academias.

¹³ Preámbulo de la Ley 7/1985.

VIII. VALORACIÓN FINAL

Una vez expuestos a grandes rasgos los contenidos del Decreto, es inevitable plantearse si esta regulación resulta oportuna.

De su exposición de motivos se desprende que han sido dos las razones que han impulsado su aprobación: por una parte, dar cumplimiento a la previsión establecida en el artículo 35.2 de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento¹⁴; por otra, establecer una regulación encaminada a la consecución de determinados propósitos. Veamos esto último más detenidamente.

El primero de estos propósitos es el de “regular la creación de nuevas academias como instrumentos de participación de la sociedad civil en la vida cultural de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Sin embargo, desde la aprobación de la Ley 16/2007 ha tenido lugar la creación de academias, sin que la inexistencia de un reglamento como el Decreto que comentamos haya sido un obstáculo al efecto¹⁵. Por otra parte, parece que a partir del Decreto que comentamos devendrá imposible la creación de una nueva academia.

El segundo es “favorecer la permanencia de las creadas hasta ahora y fomentar su actividad, situándose en el ámbito del Sistema Andaluz del Conocimiento”. Sin embargo, las academias ya creadas están situadas en el ámbito del Sistema Andaluz del Conocimiento por imperativo de la Ley 16/2007. Por otra parte, el favorecimiento de la permanencia y el fomento de la actividad no suponen ninguna novedad ni son objetivos cuya satisfacción requiera la aprobación de un reglamento como el que comentamos¹⁶.

El tercer propósito es el de regular específicamente el control de calidad de las actividades de las academias. Este propósito no se formula de manera tan categórica como los anteriores, sino que se deduce de las frases finales del quinto párrafo de la exposición de motivos¹⁷. Al respecto, ya hemos destacado que el poco acierto con

¹⁴ “[...] El desarrollo reglamentario de esta Ley regulará, entre otros, los aspectos referidos a los requisitos para la creación y aprobación, el registro, la fusión, absorción, segregación y disolución de las academias, así como el control de calidad de sus actividades”.

¹⁵ Por ejemplo, la Academia Iberoamericana de La Rábida (Decreto 20/2011, de 8 de febrero, BOJA 37, de 22 de febrero) o la Academia de Nobles Artes de Antequera (Decreto 77/2009, BOJA 78, de 24 de abril).

¹⁶ *Vid.* por ejemplo la Orden de 9 de abril de 2015, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las Academias y Reales Academias de Andalucía, destinadas a financiar actividades de divulgación del conocimiento (BOJA 71, de 15 de abril).

¹⁷ “Asimismo, cabe destacar que la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, establece en su artículo 51.1 que el Sistema Andaluz del Conocimiento se rige por el principio de evaluación de los procesos y de los resultados de sus actividades de generación y aprovechamiento compartido del conocimiento, para determinar, de forma sistemática y objetiva, la relevancia, eficacia, pertinencia, progresos y efectos o impactos de una actividad en función de los objetivos que se pretenden alcanzar. A tal efecto, el artículo 27.1

que se ha regulado el mecanismo de control y la conveniencia de exceptuarlo para las academias.

Un cuarto propósito es el de establecer la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, que solo es relevante respecto de la creación de las academias (obligación del representante de la comisión promotora), pues para el resto de procedimientos las interesadas son las academias, que tienen personalidad jurídica. Recordemos de nuevo que no parece posible que se vayan a crear nuevas academias.

Conforme a lo expuesto hasta ahora, en nuestra opinión el Decreto no es oportuno. En su exposición de motivos se asegura que “la razón de interés general que justifica la aprobación de este decreto se fundamenta en el fortalecimiento de la labor pública de las academias en la sociedad y en la cultura, además de su consideración de agentes andaluces del conocimiento, justificado el proyecto normativo en virtud del mandato legal establecido”. Pero no vemos nada en el Decreto que fortalezca la labor pública de las academias por relación a la situación preexistente. Más parece que simplemente se haya querido cumplir con el mandato de desarrollo reglamentario y, de paso, obstaculizar la creación de nuevas academias, sumando a la limitación del ámbito establecida por la Ley 16/2007 la nueva limitación de una sola academia por rama del conocimiento.

El Decreto fue tramitado durante la legislatura anterior, bajo la responsabilidad de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades y aprobado cinco días hábiles después de que el nuevo Consejero hubiera sido nombrado. Por ello, solo nos resta expresar nuestra confianza en que, con mayor sosiego, la actual Consejería de Universidad, Investigación e Innovación acometa la labor de elaborar un nuevo reglamento para las academias del que pueda afirmarse que, en verdad, cumple el propósito de fortalecer la labor pública de las academias en la sociedad y en la cultura.

de la citada ley dispone que corresponde a la Agencia Andaluza del Conocimiento ejercer las competencias de evaluación y acreditación de las actividades universitarias; y de fomento, gestión, evaluación y acreditación de las actividades de investigación, desarrollo e innovación entre los agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento”.