



2) Que dicho Instituto de España se relaciona administrativamente con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades a través de la Subsecretaría en conformidad con la Disposición adicional séptima del Real Decreto 472/2024.

SOLICITO:

1) En caso que dichos informes obren en poder del Ministerio, que dicho ministerio me los remita.

2) En caso que los informes no obren en poder del Ministerio, que el Instituto de España me los remita.»

2. El Ministerio requerido comunica al reclamante que con fecha 17 de junio de 2024 ha dado traslado de su solicitud al INSTITUTO DE ESPAÑA por ser el competente para resolver. Dicho instituto dicta resolución de 26 de junio por la que deniega el acceso en los siguientes términos:

«(...) La Junta Rectora (...) tras un detenido estudio de la cuestión, ha llegado a la conclusión de que el Instituto de España no solo no tiene el deber de facilitar el informe solicitado, ya que - de acuerdo con el art. 13 de la ley- sólo es obligado cumplir con el deber de transparencia en relación con documentos elaborados en el ejercicio de las funciones del sujeto requerido y la función de que se trata (otorgamiento discrecional del carácter de "Real" a una academia) no entra en las competencias del Instituto, sino que está obligado - artículo 14 k) - a respetar la confidencialidad de su actuación respecto a un proceso de toma de decisión sobre el que no ejerce el control. Por otra parte, la solicitud incurre en una causa de inadmisión -art. 18.b)- aplicable a solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. La denegación de la información solicitada es -en aplicación de las normas señaladas- obligada especialmente si no se acredita un interés superior que justifique el acceso -art. 13.2).»

3. Mediante escrito registrado el 26 de junio de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

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



«En primer lugar, consideran que no están obligados a darme la documentación dado que, afirman, no fue elaborado en el ejercicio de sus funciones e invocan el art.13 de la LTAIBG. Esto de por si es una contradicción, porque no niegan que el IdE haya elaborado dicha documentación y, por ende, si la han elaborado necesariamente ha sido en el ejercicio de sus funciones. Así mismo, citando el art. 14.1.k) LTAIBG consideran que existe el deber de secreto requerido en el proceso de toma de decisiones. Dicha obligación no la justifican de ninguna manera. A modo de ejemplo, legalmente está establecido que las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas, pero dicha prerrogativa no existe en el caso del IdE. También citan el art. 18.1.b) LTAIBG en tanto a la referencia a la palabra "informe" de dicho artículo.

Aun así, el CTBG en sendas resoluciones, así como en el criterio interpretativo 6/2015 ha considerado que lo que prevalece del art. 18.1.b) LTAIBG es el carácter "auxiliar" o de "apoyo". Por contra, en el mismo CI 6/2015 se deja claro que en ningún caso tendrán dicha condición la información que haya tenido relevancia en la tramitación del expediente, así como en la toma de decisiones. Partiendo de la información publicada en prensa, la Casa Real ha reiterado que la distinción del título de "Real" a la Academia de la Lengua Balear se hizo precisamente en base al informe emitido por el IdE (vean enlace al final). Teniendo en cuenta la importancia política y social que ha tenido dicha concesión en las Illes Balears (se han aprobado diversas mociones, proposiciones no de ley, etc.), ha de ser considerado el interés público superior previsto en el art. 14.2. LTAIBG. Enlace: <https://www.ultimahora.es/noticias/local/2024/05/14/2163091/instituto-espana-hizo-informe-dio-titulo-academi-llengo.html>.»

4. Con fecha 7 de agosto de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 8 de agosto tiene entrada en el registro de este Consejo el expediente requerido. Con fecha 16 de agosto el INSTITUTO DE ESPAÑA solicita ampliación del plazo concedido para efectuar alegaciones, teniendo entrada en este Consejo, el 4 de septiembre de 2024, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) I. Causa de inadmisión de la solicitud

El artículo 18.1 de la Ley 19 / 2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al ocuparse en su epígrafe b), de las causas de inadmisión", indica que cese inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada", las (referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como



la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".

En el presente caso, el Instituto de España se limitó a dar una respuesta u opinión a una consulta, que si bien pudo ser tenida en cuenta para la toma de decisión por el órgano consultante -Casa Real-, en todo caso se trataba de una mera opinión, ya que la materia sobre la que se consultaba no entraba dentro de las competencias del Instituto y por tanto no procedía emitir un informe formal sobre la misma.

Por otra parte, habiéndose comunicado con toda claridad al solicitante el fundamento legal de la actitud adoptada por el Instituto de España, no cabría excluir una segunda causa de inadmisión, si se llegara a considerar que nos encontramos ante una solicitud manifiestamente repetitiva, no justificada por la finalidad de transparencia de dicha Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el epígrafe e) del artículo citado. Resulta de interés al respecto el ATS 1714 /2020, de 4 de diciembre (ECLI:ES:TS:2020:11576^a) que, a propósito de informes solicitados al Banco de España, concluye lo siguiente:

"la sentencia recurrida señala que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTBG, tal como puso también de manifiesto en su contestación a la demanda el Banco de España, e inadmitirán a trámite las solicitudes "Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas" y comparándolo con el tipo de información solicitada por los recurrentes en este caso (transcrita en el razonamiento jurídico primero de esta resolución) llega a la conclusión de que tiene dicho carácter auxiliar o de apoyo; carácter que no ha sido enervado por los recurrentes, con las consecuencias que de ello derivan".

2. Naturaleza del Instituto de España.

De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España.

Artículo I. Naturaleza y constitución.

"I. 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."

3. Actuación del Instituto de España fuera del ejercicio de potestades públicas.



La ley de transparencia solo obliga a las corporaciones de derecho público a facilitar los documentos referidos cuando actúan ejerciendo potestades públicas legalmente atribuidas. En efecto, su artículo 2 exclusivamente incluye a las corporaciones de Derecho público como sujeto obligado a sus disposiciones de transparencia en lo relativo a las actividades que desarrollen sujetas a Derecho Administrativo. Por otra parte, establece unos "principios generales" con relevancia sobre el alcance del deber de transferencia, señalando en su epígrafe 7 ° que afectará a las decisiones y actuaciones de esos organismos, "sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente".

Como ya se indicó al solicitante, la concesión o no del calificativo de "Real" a una Academia no constituye potestad alguna del Instituto de España, ni existe precepto legal alguno que le permita asumirla.

En efecto, el artículo 4 del Estatuto del Instituto de España, aprobado por Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, (...), señala con claridad cuáles son sus funciones, que ponen de manifiesto su referencia a las actividades de las Reales Academias que lo integran y su provechosa coordinación. Enuncia, en consecuencia, que "serán funciones del Instituto de España las que las Reales Academias integradas acuerden ejercer en común, así como las que le sean encomendadas por el Estado o, en su caso, por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, previo establecimiento de los pertinentes instrumentos de colaboración o financiación"

En ninguno de los siete subsiguientes epígrafes se alude a competencia alguna sobre las decisiones relativas al otorgamiento de la condición de "Real" a Academia alguna, pese a que todas las que lo integran se encuentren en tan honrosa situación.

La respuesta del Instituto de España a la solicitud de la Casa Real se hizo al margen de sus competencias legalmente establecidas, fruto de una habitual actitud de cortesía, dado el Alto Patronazgo de Su Majestad el Rey sobre las Reales Academias del Instituto de España establecido por el artículo 62, j) de la Constitución.

De acuerdo con lo expuesto -y sin perjuicio de en tender que la solicitud incurre en una causa de inadmisión -art. 18 .b) de la Ley- (...) se reitera que la Junta Rectora, tras un detenido estudio de la cuestión, llegó a la conclusión de que el Instituto de España no solo no tiene el deber de facilitar el informe solicitado, ya que -de acuerdo con el ar t. 13 de la Ley de Transparencia-sólo está obligada a cumplir con el deber de transparencia en relación con documentos elaborados en el ejercicio de sus



funciones y no entrando lo requerido (...) en las competencias del Instituto, está, por el contrario, obligado - artículo 14 k) de la Ley -a respetar la confidencialidad de su actuación respecto a un proceso de toma de decisión sobre el que no ejerce el control; siendo la denegación de la in formación solicitada obligada especialmente al no haberse acreditado por el solicitante un "interés superior" que justifique el acceso, de acuerdo con el artículo 14.2 de la Ley.

Es por ello que (...) la nota u opinión solicitada por la Casa Real no queda sujeta al derecho administrativo, ni, por tanto, tampoco a las disposiciones de la Ley de Transparencia.»

A continuación, el Instituto de España argumenta que el expediente solicitado por este Consejo se limita a una nota acordada por la Junta Rectora, al no tratarse de una consulta respecto de las competencias que le son propias, no existiendo documentación adicional, por lo que tampoco existe procedimiento administrativo en el sentido de la LPACAP.

Reitera la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG, derivado de la peculiaridad del concreto proceso de toma de decisión, así como la falta de un interés superior que justifique el acceso, poniendo de relieve que tanto la constitución de la Academia Balear (1992), como el otorgamiento del título "Real" son actos firmes y consentidos por el reclamante en tanto no han sido recurridos.

Finalmente alega que la decisión de la Casa Real es absolutamente discrecional, no sujeta a control o revisión.

5. Con la misma fecha, 4 de septiembre de 2024, el reclamante aporta al expediente copia del indicado escrito de alegaciones -que manifiesta le ha sido remitido por el Instituto- solicitando su unión al expediente.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>



en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al informe emitido por el Instituto de España en relación a la idoneidad de conceder el título de "Real" a la Academia de la Lengua Balear.

El Ministerio dirigió la solicitud al Instituto de España que dicta resolución denegando el acceso por considerar: (i) que lo solicitado no es información pública en los términos derivados de lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, en tanto no es dicho instituto el competente para el otorgamiento de la cualidad de “Real” a las Academias y se trata, por tanto, de una actividad no sujeta al derecho administrativo; (ii) la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG; (iii) la inadmisibilidad de la solicitud en aplicación de lo establecido en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

Posteriormente, en el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento, puntualiza, en relación con el informe interesado, que el Instituto se limitó a dar una respuesta u opinión a una consulta ajena a sus competencias y

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



reitera los argumentos de su resolución, haciendo especial hincapié en su naturaleza de corporación de derecho público y las limitaciones con que las que, consecuentemente, se le aplica LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En el presente caso el Ministerio requerido demoró la remisión de la solicitud al órgano competente — Instituto de España — casi dos meses desde que tuvo entrada en su registro, sin que conste causa o razón que lo justifique, de forma que el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. La resolución de esta reclamación debe partir necesariamente de la naturaleza jurídica del Instituto de España como corporación de derecho público, pues ello condiciona el alcance de su sometimiento a la LTAIBG que, según lo dispuesto en su artículo 2.1.e) LTAIBG, queda limitado a las actividades *sujetas a Derecho Administrativo*. Debe por tanto comprobarse en primer lugar si la emisión de la opinión controvertida en respuesta a una la consulta de la Casa Real (que el Instituto de España reconoce haber elaborado) puede calificarse como una actividad *sujeta a Derecho Administrativo*.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 4.1.f) del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Estatuto de la entidad, el Instituto de España emite informe previo en los casos en que se acuerda *«(...) la integración en el Instituto de otras Academias de ámbito nacional, valorando su trayectoria y la calidad y excelencia de sus miembros y actividades»* o sobre *«los proyectos de creación de Academias de ámbito nacional, así como sobre las propuestas de aprobación o modificación de sus Estatutos (...)»*; sin embargo, en estas funciones regladas no tienen cabida ni la emisión de informe previo para la creación de



Academias de ámbito autonómico ni la elaboración de informes sobre el otorgamiento de la distinción “Real” a una concreta Academia.

A ello se añade que, en este caso, la concreta actividad del órgano solicitante del informe tampoco se encuentra sujeta a Derecho Administrativo. En relación con esta cuestión cabe recordar que, en la resolución R CTBG 1235/2024, de 31 de octubre, (relativa también al acceso a información sobre otorgamiento del título de “Real” a la Acadèmi de sa Llengo Balèa) este Consejo ha señalado lo siguiente:

«De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.f) LTAIBG, la aplicación de dicha norma a la Casa Real se circunscribe a sus actividades sujetas a derecho administrativo que, de acuerdo con los términos utilizados en el artículo 1.3 a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa —para sujetar a dicha jurisdicción determinados actos del Congreso, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas o Defensor del Pueblo, órganos a los que la Casa de S.M. el Rey—, son aquellas referidas a las materias de personal, administración y gestión patrimonial-. La información pretendida, si bien se corresponde con el ejercicio de funciones institucionales propias de la Casa Real, no pertenece ni encuentra encaje en las materias indicadas, por lo que, como se adelantaba, quedan fuera del ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG.»

6. De lo expuesto se deriva que. al no tratarse de una información generada en el ejercicio de actividades sujetas a Derecho Administrativo, por decisión expresa del legislador queda fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG y, consecuentemente, no cabe reconocer a su amparo el derecho de acceso solicitado, lo que, a su vez, determina que la reclamación deba ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del INSTITUTO DE ESPAÑA.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1243 Fecha: 05/11/2024

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>