

LOS CRONISTAS OFICIALES EN LA ADMINISTRACION LOCAL

EDUARDO ROCA ROCA

ACADEMICO CORRESPONDIENTE

1. Crónicas y cronistas

Las crónicas y los cronicones son la antesala de la historia en cuanto recogen más o menos brevementes una serie de sucesos producidos y relatados en un orden cronológico, redactándose la mayor parte de ellas por mandato de los reyes o señores que acudían a los servicios de los oportunos cronistas que llegan a profesionalizarse en este oficio. Existen crónicas de carácter civil, otras de carácter religioso en las que se recoge la historia de determinadas órdenes religiosas, que en un momento determinado degeneran en cuanto se mezclan hechos reales con auténticas fabulaciones, como ocurre entre los siglos XVI al XVIII en relación con determinados cronicones que relatan hechos relacionados con vidas de santos, apariciones milagrosas y un conjunto de piadosas invenciones que nada tienen que ver con la realidad; entre ellas, por ejemplo, cabe destacar los Plomos del Sacromonte cuyo carácter apócrifo originó una larga controversia entre los historiadores, quienes adoptando una metodología de investigación auténticamente científica y con la ayuda que proporcionan fuentes documentales auténticas consiguen deslindar lo cierto de lo falso.

No es el momento de destacar aquí las numerosísimas crónicas que se publican en España desde finales del siglo XV y hasta el siglo XIX, entre las cuales se pueden recordar la "Crónica de España abreviada", realizada por Valera por mandato de Isabel la Católica (Salamanca, 1499), teniendo especial interés la llamada "Crónica General de España" que se inicia en su primera parte, redactada por Pedro Antonio Beuter (Valencia, 1546), continuada por Ambrosio de Morales sobre material redactado por Florián de Ocampo (Alcalá, 1574, que se reedita en Madrid en 1791) hasta llegar a la más reciente "Crónica General" que se edita por Ronchi en Madrid en 1869.

Destacable para un granadino es la "Crónica de los Señores Reyes Católicos D. Fernando y D^a Isabel de Castilla y de Aragón" obra de Hernando del Pulgar (Valencia, 1780), o la "Historia de las Guerras Civiles de Granada" de Ginés Pérez de Hita, publicada en Madrid en 1833, 2 tomos. "Las Crónicas de la Santa Provincia de Granada de la Orden de San Francisco" de Washintong Irving (Madrid, 1831); los "Anales del Reinado de D^a Isabel II", obra póstuma del granadino Javier de Burgos (Madrid, 1850); los "Anales de Granada" de Francisco Enríquez de Jorquera, que

comprende la Crónica de la Reconquista de la ciudad (1482-1492) y los sucesos de los años 1588 a 1646, precedida por la descripción del reino y ciudad de Granada comenzando por la antigüedad y origen de España a partir del diluvio universal.

2. Los cronistas municipales

La Crónica de los Ayuntamientos españoles está recogida en los libros de actas que reseñan las sesiones corporativas, si bien en la historia más reciente aparecen las figuras de los cronistas municipales que hacen la crónica e historia de las correspondientes ciudades, en la mayor parte de las ocasiones desde el punto de vista municipal.

En el siglo actual la figura del Cronista municipal o del Cronista oficial del municipio, pierde el carácter funcional, y el nombramiento se otorga, la mayor parte de las veces, con carácter honorífico y respecto de personas que han estudiado los antecedentes, costumbres, problemas sociales, aspectos económicos, etc., de los distintos municipios y cuyas publicaciones avalan un conocimiento especializado de la comunidad municipal.

Durante el siglo actual la figura de los cronistas municipales no pasó de su mera enunciación honorífica, y será relativamente cercana la fecha en que una serie de eruditos y preparados cronistas constituyan asociaciones, creando entre ellos vínculos de relación para conectar las respectivas actividades e investigaciones.

Ni los legisladores del siglo actual, ni las Corporaciones municipales han sentido excesiva preocupación por sus Cronistas que a la vez han sido los notarios que han dado testimonio de la historia local española aunque nunca sea tarde para reconocer méritos y rectificar omisiones.

3. Los cronistas municipales en la normativa local

No se encuentra, o al menos no hemos visto publicada ninguna normativa a lo largo del siglo actual, que regulen la figura del cronista municipal, aunque hace ya casi medio siglo la legislación que desarrolló, en su día, la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, no contenía ninguna referencia ni regulación de honores y distinciones y, de forma especial, tampoco se contuvieron en el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 16 de Diciembre de 1950 y en sus posteriores modificaciones.

Será el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Mayo de 1.952, el que regule en sus arts. 300 a 309 los "honores y distinciones" que pueden conceder las Corporaciones Locales, desde las medallas y distintivos honoríficos, a la concesión de nombramientos de hijos predilectos y adoptivos de la Corporación, insistiendo el Reglamento en el carácter honorífico de tales distinciones y la necesidad de que cada Ayuntamiento aprobase un Reglamento especial que regulara los requisitos y trámites para la concesión de honores y distinciones y que, en última instancia, debía ser autorizado por el Ministerio de la Gobernación, correspondiendo en todo caso al Pleno Municipal la concesión también de tales distinciones (art. 122,11 y 12 de dicho Reglamento).

La Administración Municipal española entendió siempre que no era limitativa la relación de honores y distinciones que se contenían en dicho Reglamento, por lo que se concedieron otros como los de Alcalde honorario, hijo predilecto, ciudadano honorario, etc.

En síntesis, la normativa vigente antes citada era terminante en cuanto las Corporaciones Locales no podían conceder ningún honor o distinción sin la aprobación

previa del Reglamento Especial y su ratificación por el Ministerio de la Gobernación, siempre previa la tramitación del correspondiente procedimiento o expediente municipal.

Similar es la línea que sigue la vigente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril, el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y el vigente Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto nº 2.568/1986, de 28 de Noviembre, y que regula los "honoros y distinciones" que pueden conceder las Corporaciones Locales en sus arts. 189 y siguientes, de tal forma que las Corporaciones Locales pueden acordar la creación de medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos a fin de premiar especiales merecimientos, beneficios señalados o servicios extraordinarios.

También pueden los Ayuntamientos y Corporaciones Locales acordar el nombramiento de hijos predilectos y adoptivos, y de miembros honorarios de la Corporación, atendidos los méritos, cualidades y circunstancias singulares que en los galardonados concurren.

El Reglamento pone un gran énfasis en la necesidad de la aprobación del oportuno Reglamento especial para el otorgamiento de honoros y distinciones, los cuales serán concedidos *con el mayor rigor en expediente que se instruirá al efecto*.

Así pues, en la normativa derivada tanto de la Ley de Régimen Local de 1950 como del vigente Reglamento de 1986 destacan los siguientes aspectos:

- La relación de honoros y distinciones que pueden otorgar las Corporaciones Locales no se limita a la enumeración que se contine en el Reglamento (arts. 189 y 190).

- Es necesaria la existencia del previo Reglamento Especial que regule el procedimiento de concesión.

- Los honoros serán concedidos con el máximo rigor valorando, como es lógico, los merecimientos, servicios, etc., que se premien.

4. La administración premial

Como la doctrina administrativista ha puesto de relieve la técnica de la concesión de honoros y distinciones integra la llamada Administración premial, inscrita dentro de los medios o actividad de fomento de las Administraciones Públicas, teniendo una especial relevancia las medidas de fomento de carácter honorífico en cuanto supone un premio que afecta a la intimidad del ser humano, y un estímulo de su conducta, constituyendo parte de su honor y de su honra, de aquí que la Ley haga referencia a "honoros" y "distinciones" como actuaciones administrativas que tienden a promover, distinguir y destacar el honor que se concede a una persona, y que va a formar parte indisoluble e inseparable del honor de la persona que lo recibe, en definitiva se trata de sensibilizar el sentido del honor de los administrados.

Dentro de la Administración premial existe general coincidencia en cuanto a la forma de conceder el honor, el carácter con que es otorgado por la Administración y el contenido del derecho concedido.

En primer lugar, y en lo que se refiere a la Administración Local, ha quedado perfectamente establecida la necesidad de que se apruebe el oportuno "Reglamento especial", así como el *rigor* con que ha de tramitarse el procedimiento y apreciarse las circunstancias que justifican la concesión del honor.

En segundo lugar, el acuerdo municipal de concesión tiene carácter discrecional, de tal forma que la Corporación concederá el honor o distinción sin que exista una

norma que predetermine la obligación de conceder el honor a la distinción, de tal y así ya la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al estudiar la aplicación del art. 303 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1952 lo hizo de forma muy restrictiva (Vid. Sent. del T.S. de 8 de febrero de 1958).

En cuanto al contenido y efectos del honor concedido debe estarse a lo dispuesto, bien en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, como son por ejemplo las funciones representativas que pueden desempeñar quienes reciban el nombramiento de Miembros honorarios de la Corporación (art. 190.2), el uso de distintivos, emblemas, etc., y en el caso de los cronistas municipales facilitar hasta el máximo el acceso a los archivos, registros, documentos y actuaciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 105 de la Constitución y el art. 70.3 de la Ley de Bases de Régimen Local número 7/85, que desarrolla el precepto constitucional antes citado en relación también con el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1986.

5. Nombramiento y cese de cronistas municipales

Como antes se ha dicho, la figura referida no se encuentra regulada en la normativa antes mencionada, aunque el hecho de que no se refiera a ella expresamente, no excluye la posibilidad de que se otorgue este honor a quien sea merecedor a él y de acuerdo con las normas antes expuestas.

En este sentido el Tribunal Supremo ha puesto de relieve el carácter honorífico de dicho nombramiento, de concesión discrecional por parte de la Administración Municipal, discrecionalidad que el Alto Tribunal entiende referida tanto al nombramiento como a la remoción (Sent. del T.S. de 21 de enero de 1991, Sala 3ª, Fundamento 2º), criterio que ya había mantenido el mismo Alto Tribunal en Sentencia dictada por su anterior Sala 5ª, el 19 de Septiembre de 1987, manifestando respecto a los cronistas oficiales que “estos nombramientos no están regulados, dependen de la voluntad del Organo que los imparte, por lo que, desde el punto de vista constitucional, no existe quebranto alguno de los derechos de la persona por el cambio de criterio de los componentes del Ayuntamiento en cuanto a la permanencia indefinida en ese puesto honorífico” (dicha Sentencia se dictó en Procedimiento Contencioso Administrativo tramitado al amparo de la Ley 62 de 1979 sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales).

No nos parece correcta de forma absoluta tal doctrina ya que la figura del cronista oficial es más compleja y va más allá de los meros límites del honor y de la Administración premial, pues el honor se concede en función de una labor especialmente señalada para el municipio, y supone la realización continuada de una actividad de investigación, erudición, publicación, que otorga un cierto “status” al cronista, de carácter personal y profesional que le permitan el acceso a la documentación de su trabajo que se materializará en las correspondientes publicaciones y “crónicas”.

El Cronista municipal se encuentra pues en una situación relacional con la Administración, de carácter atípica, pues junto a la consideración meramente honorífica y gratuita, existe otra que implica la prestación continuada, y la realización intemporal de un trabajo intelectual y científico que debe ser valorado en una doble dimensión: la labor continuada y previa que fundamenta la concesión del honor, y una vez otorgado éste el reforzamiento y respaldo que para el futuro supone la concesión del honor para proseguir la labor que justificó la concesión del mismo.

Por lo tanto, si la concesión de la distinción tuvo carácter discrecional, es claro que la revocación del mismo debe seguir los mismo trámites y procedimiento utilizado para la concesión inicial, de tal manera que se justifique documentalmente que la

razón o fin que motivó el otorgamiento del honor, ha dejado de existir, siendo indigna la persona de ostentar el honor, y todo ello con base en el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad que consagra la Constitución en su art. 9. Entendemos que la discrecionalidad absoluta no existe en nuestro Ordenamiento Jurídico porque el fin de la actividad administrativa siempre es la razón que justifica la propia existencia de la actividad administrativa (art. 103.1. 106.1 en relación con el art. 9 de la Constitución).

6. Los límites del acto discrecional en sentencia del Tribunal Supremo de 21-1-91

La expresada Sentencia contempla el cese de un cronista municipal por el hecho de haber sido declarado "persona non grata", por presuntas y no probadas actuaciones, que no tenían relación con la función de Cronista municipal, produciéndose una interesante doctrina jurisprudencial que, en principio, puede parecer contradictoria, ya que una anterior sentencia del Tribunal Supremo de 19 de Septiembre de 1987 (Considerando 2º) había estimado que la apelación de persona non grata no constituía ataque al honor de la persona, ni tampoco cabía la posibilidad de alegar tal acuerdo para justificar el cese como cronista municipal.

La complejidad de la materia aconseja que se haga una referencia al concepto de "honor" en la Constitución española así como a su contenido y finalmente examinar el derecho al honor y la declaración de persona non grata.

7. El derecho al honor en la Constitución

La Constitución española de 1978 es la norma que garantiza "el derecho al honor", por primera vez y en una norma de tan alto rango, sin olvidar las tutelas que el art. 4 del Fuero de los Españoles, como precedente inmediato establecía al disponer que "los españoles tienen derecho al respeto de su honor personal y familiar". Salvo contadas excepciones, no suelen regular esta materia los Textos Constitucionales de los países de Occidente, sin olvidar la tutela tradicional que las leyes penales han venido concediendo a este derecho, a través de la tipificación de los delitos de calumnia e injurias (arts. 453 y 457 del Código Penal, que se refiere a los segundos como: "Toda expresión proferida o acción ejecutada en deshonra de su crédito o menosprecio de una persona").

Sin embargo la legislación supranacional hace ya casi medio siglo contemplaba una protección integral de este derecho y así la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la ONU en 10 de diciembre de 1948; proclamaba en su art. 12:

"Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataque a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques".

Poco después el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales suscrito en Roma el 4 de Noviembre de 1950, dispuso en su art. 8:

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la

prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (ratificado por España el 13-4-77), disponía en su art. 17:

“1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra esas injerencias o esos ataques”.

Las citadas disposiciones garantizan el honor como derecho esencial inherente a la persona individual, si bien el problema que se nos plantea es la determinación de su contenido y extensión, que ha llevado a la doctrina a la afirmación de su relatividad, ya que la valoración de este derecho varía según la realidad sociológica de cada momento.

Los Convenios, Pactos y Declaraciones internacionales suponían el antecedente inmediato del mandato contenido en el art. 18 de la C.E. garantizando el derecho al honor, en su integridad, es decir llegar a la protección civil tras largos años en que la misma sólo era posible por la vía del Derecho Penal, que tipificó, en su día, los delitos de injurias y calumnias. El precepto constitucional fue desarrollado por la Ley Orgánica 1/1982 de 5 de mayo de Protección Civil del Derecho al Honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, siendo la primera norma que realiza la tutela de los derechos expresados.

Respecto a dicha Ley hay que resaltar distintos aspectos:

- destaca el carácter fundamental del derecho al honor.
- el mismo “será protegido frente a todo género de intromisiones ilegítimas, de acuerdo con lo establecido” en dicha Ley Orgánica.
- este derecho es irrenunciable, inalienable e imprescriptible.
- la protección civil del honor “quedará delimitada por las leyes y los usos sociales atendiendo al ámbito que, por sus propios actos, mantenga cada persona reservado para sí misma o su familia.
- no existe intromisión cuando expresamente se autorice por ley o el interesado otorgue su consentimiento.

La Ley Orgánica intenta la delimitación del contenido y extensión del derecho al honor enumerando en el art. 7, los actos que tienen “la consideración de intromisiones ilegítimas” en el ámbito de protección delimitado por el art. 2 de la citada Ley Orgánica, y que son los siguientes:

“1. El emplazamiento en cualquier lugar de aparatos de escucha, de filmación, de dispositivos ópticos o de cualquier otro medio apto para grabar o reproducir la vida íntima de las personas.

2. La utilización de aparatos de escucha, dispositivos ópticos, o de cualquier otro medio para el conocimiento de la vida íntima de las personas o de manifestaciones o cartas privadas no destinadas a quien haga uso de tales medios, así como su grabación, registro o reproducción.

3. La divulgación de hechos relativos a la vida privada de una persona o familia que afecten a su reputación y buen nombre, así como la revelación o publicación del contenido de cartas, memorias y otros escritos personales de carácter íntimo.

4. La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela.

5. La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme, o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos, salvo los casos previstos en el art. 8º, 2.

6. La utilización del nombre, de la voz o de la imagen de una persona para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga.

7. La divulgación de expresiones o "hechos concernientes a una persona cuando la difame o la haga desmerecer en la consideración ajena".

Ahora bien, el precepto contempla un conjunto de intromisiones ilegítimas que afectan al honor, a la intimidad y a la propia imagen, sin especificarlas ni concretarlas, lo que exige una previa labor interpretativa en el sentido de estima que las conductas descritas en los apartados 1.2.3. y 4, afectan a la intimidad, pero las contempladas en el número 3, y la número 7 se refieren al honor, y las descritas en los número 5 y 6 afectan a la imagen. Esta enumeración es relativa, ya que distintos apartados pueden ser considerados como conductas que, atendiendo a las circunstancias afecten conjunta o separadamente al honor, intimidad o a la imagen.

El contenido y extensión del derecho se delimita por el art. 8, en el sentido de que:

"1. No se reputarán, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la Ley, ni cuando predomine un interés histórico, científico o cultural relevante.

2. En particular, el derecho a la propia imagen no impedirá:

a) Su captación, reproducción o publicación por cualquier medio, cuando se trate de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad o proyección pública y la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público.

b) La utilización de la caricatura de dichas personas, de acuerdo con el uso social.

c) La información gráfica sobre un suceso o acaecimiento público cuando la imagen de una persona determinada aparezca como meramente accesorio.

Las excepciones contempladas en los párrafos a) y b) no serán de aplicación respecto de las autoridades o personas que desempeñen funciones que por su naturaleza necesiten el anonimato de la persona que las ejerza".

En definitiva, la delimitación y extensión del contenido del derecho al honor queda un tanto indeterminada, ya que la enumeración de intromisiones ilegítimas es realizada de forma limitativa por el art. 7 de la norma orgánica, que debe interpretarse de acuerdo con el art. 2 de la misma, en el sentido de que la protección quedará delimitada:

a) Por las leyes en general, además de la Ley Orgánica 1/1985.

b) Por los usos sociales.

c) Y en ambos casos atendiendo al ámbito que por su propios actos mantenga cada persona reservado para sí misma o su familia.

Ha sido limitada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y ha contemplado fundamentalmente dos aspectos:

- La posibilidad de que determinadas resoluciones judiciales afecten al honor.

- La relación entre el derecho al honor y la libertad de expresión.

En el primer aspecto, "las consecuencias objetivas de una sentencia no pueden constituir una lesión al honor protegido por el art. 18.1 (de la C.) pues la opinión contraria llevaría al absurdo de que una gran parte de los condenados penalmente podrán invocar dicho derecho para librarse de la condena (Sent. T.C. 2/81 de 30 de enero y 16/81 de 18 de mayo). Este criterio se ha reiterado y consolidado con la jurisprudencia posterior del T.C., así como en repetidos Autos que recuerdan que las declaraciones judiciales no lesionan el honor:

"Como ha delcarado este Tribunal en su Sentencia 16/81, de 18 de mayo, en el recurso de amparo 124/80 (B.O.E. de 16 de Junio), en modo alguno puede una resolución judicial, cuando se pronuncia sobre la situación jurídica de un litigante constituir una lesión al honor protegido por el art. 18.1., pues la opinión contraria llevaría al absurdo de que una gran parte de los condenados penalmente podría invocar dicho derecho para librarse de la condena". Auto 326/83, de 6 de Julio.

“... las consecuencias objetivas de una resolución judicial no pueden constituir una lesión del derecho al honor, máxime en aquellos casos, como el presente, en que no producen, por sí misma, la divulgación de expresiones o hechos concernientes a la persona del recurrente que la difamen o la hagan desmerecer de la consideración ajena, en el sentido de lo dispuesto en el art. 7.7. de la Ley Orgánica 1/82, de 5 de mayo, o cualquier otro ataque a su honor, intimidad o propia imagen, sino que constituyen actuaciones adoptadas de acuerdo con la Ley. En su caso, aquella divulgación de hechos o expresiones atentatorias al derecho al honor del recurrente, de haber existido sería imputable a los autores de la contestación a la demanda y del escrito en que la prueba se propone y no al órgano judicial que admitió una y otra”.

Auto 752/85, de 30 de octubre.

“Por lo que se refiere al art. 18 de la C.E. es preciso recordar la reiterada doctrina de este Tribunal según la cual las resoluciones judiciales no pueden entrañar vulneración alguna del derecho al honor cuando se limitan a enjuiciar, dentro de un proceso seguido con todas las garantías, una conducta sospechosa de haber incurrido en ilicitud, pues el daño que el sancionado pueda sufrir en su honor tiene su origen en su propio comportamiento, no en la condena contenida en tales resoluciones”.

Auto 670/87, de 3 de junio.

“Con relación a la vulneración del art. 18, no están afectados los derechos previstos en este precepto constitucional por la retirada del permiso de conducir, pues tal medida cautelar no lleva en sí deshonra, además de que en ningún caso podría conectarse la supuesta vulneración con las resoluciones judiciales a quienes se imputa la vulneración del derecho, en aplicación del art. 44.1.b) de la LOTC”.

Auto 487/84, de 26 de julio.

En sentido similar se pronuncian las AA. del T.C. 496/85, de 17 de julio, 340/1985, de 22 de mayo, etc, a cuyo efecto cabe destacar la doctrina del Auto nº 374/1986 de 23 de abril, que sintetiza la expresada línea jurisprudencial:

“Es reiterada la doctrina de este Tribunal de que las medidas judiciales, legalmente tomadas, no conllevan en sí mismas deshonra, descrédito o menosprecio alguno, al ser ajeno a todo "animus injuriandi" el cumplimiento del derecho”.

(Auto de 15 de junio de 1983).

“De igual modo ha sostenido que las consecuencias objetivas de una resolución judicial no pueden constituir una lesión del derecho al honor” (Sentencia de 5 de mayo de 1981 y Autos de 14 de mayo de 1984, 3 de Julio de 1985, 22 de mayo de 1985 y 30 de octubre de 1985)”.

De otra parte entiende el Alto Tribunal que el examen de conductas sospechosas de ilicitud puede producirse, no sólo a través de procedimientos judiciales, sino también a través de expedientes administrativos:

“...Hemos de recordar al respecto que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 50/83, de 14 de junio (FJ 3º), declaró que el derecho al honor “no constituye ni puede constituir obstáculo alguno para que, a través de expedientes administrativos o procesos judiciales seguidos con todas las garantías, se pongan en cuestión las conductas sospechosas de haber incurrido en ilicitud, pues el daño al honor de quien sigue tal conducta pueda sufrir no se origina en esos procedimientos, sino en la propia conducta, y ni la Constitución ni la Ley pueden garantizar al individuo contra el deshonor que nazca de sus propios actos”.

Auto 1316/87, de 23 de noviembre.

El segundo aspecto, antes referido, es la relación que existe entre el derecho al honor y la libertad de expresión, cuyo examen exige una adecuada ponderación por el juzgador, como declaró la Sent. del Tribunal Constitucional nº 104/1986, de 17 julio:

“El derecho al honor no es sólo un límite a las libertades del art. 20.1.a) y d), aquí en juego, citado como tal de modo expreso en el párrafo 4 del mismo art. de la

Constitución es en sí mismo un derecho fundamental. Por consiguiente, cuando por el ejercicio de la libertad de opinión (art. 20.1.a) y/o del de la libertad de comunicar información por cualquier medio de difusión (art. 20.1.d) resulte afectado el derecho al honor de alguien, nos encontraremos ante un conflicto de derechos, ambos de rango fundamental, lo que significa que no necesariamente y en todo caso tal afectación del derecho al honor haya de prevalecer respecto al ejercicio que se haya hecho de aquellas libertades, ni tampoco siempre hayan de ser éstas consideradas como prevalentes, sino que se impone una necesaria y casuística ponderación entre unos y otras. Es cierto que el derecho al honor es considerado en el art. 20.4 (reproduciendo casi literalmente el inciso final del art. 5.2 de la Ley Fundamental alemana) como límite expreso de las libertades del 20.1 de la Constitución, y no a la inversa, lo que podría interpretarse como argumento en favor de aquél. Pero también lo es que las libertades del art. 20, como ha dicho este Tribunal, no sólo son derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan “el renacimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático” (Sent. del Tribunal Constitucional 12/1982, de 31 de marzo).

“Esta dimensión de garantía de una institución pública fundamental, la opinión pública libre, no se da en el derecho al honor; o, dicho con otras palabras, el hecho de que el art. 20 de la Constitución “garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática” (Sent. del T.C. 6/1981, de 16 de marzo), otorga a las libertades del art. 20 una valoración que trasciende a la que es común y propia de todos los derechos fundamentales”.

8. Concepto y contenido del derecho al honor

De lo anteriormente expuesto se desprende la indeterminación jurídica del concepto, así como que su contenido y extensión, que llevan al Tribunal Constitucional a realizar valoraciones concretas, sin determinar cuáles sean los contornos precisos en que se mueve el art. 18.1 de la C.E. así como los arts. 2 y 7 de la Ley Orgánica 1/1982 de 5 de mayo.

Sin embargo es interesante destacar el intento de delimitación conceptual y del contenido y extensión del derecho al honor que se produce en algún Auto que trata de resolver el tema con gran parquedad:

“La lesión del derecho al honor, como se deduce de los arts. 1.1, 2.2. y 8.1. de la Ley Orgánica 1/85, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor ha de consistir en una “intromisión ilegítima” y no lo es tal la que “estuviese expresamente autorizada por la Ley”.

(Auto nº 374/1986, de 23 de abril).

Más significativamente es el intento de sistematización que se contiene en el Auto nº 785/1985 de 13 de noviembre, si bien lo hace desde un punto de vista penal:

“Siendo el honor, que garantiza el art. 18.1 de la C.E. el derecho que toda persona tiene a la propia estimación y a su buen nombre y reputación, sin embargo, este sentido subjetivo de concepto requiere una protección jurídica y normativa, que es la que se contiene en los preceptos del Código Penal que tipifican los delitos y faltas contra el honor. Ahora bien, así como para que se inicie el proceso judicial, en el que ha de esclarecerse si el presunto culpable ha violado o no el derecho al honor de otra persona, el ordenamiento jurídico tiene en cuenta el sentido subjetivo de la propia estimación,

de modo que normalmente sólo puede ejercitar la acción penal la parte que se considere ofendida y también se le reconoce el derecho a perdonar al declarado judicialmente culpable (art. 467 del Código Penal)".

De especial interés es la más reciente Sentencia del Tribunal Constitucional nº 185/1989 de 13 de noviembre, donde intenta la delimitación del derecho, diciendo:

"El contenido del derecho al honor, que la Constitución garantiza como derecho fundamental en su art. 18, apartado 1, es, sin duda, dependiente de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento. Tal dependencia se manifiesta, tanto con relación a su contenido más estricto, protegido por regla general con normas penales, como a su ámbito más extenso, cuya protección es de naturaleza meramente civil. Por otra parte, es un derecho respecto al cual las circunstancias concretas en que se producen los hechos y las ideas dominantes que la sociedad tiene sobre la valoración de aquél son especialmente significativas para determinar si se ha producido o no lesión".

La postura del Tribunal Constitucional, insistimos, es restrictiva; a pesar de poner en relación el derecho al honor con "honorarios", prerrogativas, o rango militar, como declara el Auto nº 374/1986 de 23 de abril:

"Aunque pudiera existir eventualmente, en algunos casos, una cierta conexión entre la protección constitucional del derecho al honor... y la protección legal de los "honorarios" y prerrogativas que la legislación vigente pueda reconocer a la condición militar o al rango que se posea en las Fuerzas Armadas, con toda claridad tal conexión no existe en el presente caso en el que resulta evidente que el Juez Togado no ha realizado una intromisión en el buen nombre, respetabilidad y honorabilidad del recurrente, y se ha limitado a cumplir un mero trámite de recogida de documentación".

9. Derecho al honor y la declaración de persona "non grata"

La Sentencia del T.C. nº 185/1989 de 13 de noviembre, ha declarado que "no puede considerarse atentatorio contra el honor del recurrente, de acuerdo con pautas sociales generalmente aceptadas hoy día, que el Ayuntamiento le calificase de persona "non grata".

La citada Sentencia viene a ratificar el criterio mantenido con anterioridad por el T.S. en su Sentencia de 19 de septiembre de 1987, contra la que el interesado había recurrido en amparo, como consecuencia de la declaración contenida en el Fundamento de Derecho 2º de la expresada Sentencia del T.S. según el cual argumentaba que:

"La expresión de ser persona no grata para el Ayuntamiento no constituye un ataque al honor de la persona; y efectivamente, tal expresión que es una manifestación sobre el desagrado que una persona produce a otra, aunque ésta sea una Corporación Pública, no constituye ningún ataque al honor, pues no constituye la atribución de cualidades o defectos que puedan hacer desmerecer en el concepto público, ni puede ser un descrédito para esa persona".

Por su parte el Tribunal Constitucional ratifica el criterio de la Sentencia recurrida y deniega el amparo, como antes se ha indicado, estimando que la calificación de persona "non grata" es admisible de acuerdo con pautas sociales generalmente aceptadas por las siguientes razones (Fundamento 4º de la Sent. del T.C. citada):

"En primer lugar, porque la decisión municipal ha de situarse en el contexto de una controversia entre el actor y la Corporación municipal que había trascendido a la luz pública, lo cual excluye que la decisión municipal pudiera atribuirse por terceras personas a causas distintas que, eventualmente, pudieran constituir un menoscabo de la aceptación o aprecio público que el actor pueda tener en atención a sus circunstan-

cias personales y profesionales y atentar, por ello, a su honor. En segundo lugar, porque la referida calificación de persona “non grata” para el Ayuntamiento constituye una *apreciación subjetiva de los miembros de la corporación* que, como sostiene en la Sent. del T.S., no significa por sí misma la atribución al actor de cualidades desmerecedoras del aprecio o estima públicos. Se trata, en definitiva, de un modo de expresar la Corporación su desagrado por una decisión del actor, de trasladar la celebración de los cursos de verano a otra localidad, no de atribuirle caracteres deshonorosos o de calificarle de indeseable para la colectividad. No puede, por tanto, otorgársele más relevancia que la de expresión de una crítica pública en el marco de una polémica sobre un tema de interés general entre una Corporación Municipal, con una composición concreta en un determinado momento, y una persona de la localidad que, a su vez, critica la gestión de la Corporación municipal en torno a dicha cuestión”.

No nos parece correcta la argumentación del Tribunal Constitucional ya que realiza una valoración y muy subjetiva haciendo una remisión a pautas sociales generalmente aceptadas, pero en ningún momento razona cuáles son estas pautas sociales, ni acredita tampoco el grado de aceptación por la propia sociedad, no siendo válido el criterio adoptado por el T.C. de situar el tema en el contexto de una controversia entre actor y Ayuntamiento, que nada tiene que ver con la valoración subjetiva de la Administración, que implica un auténtico menoscabo de aprecio público producido por la corporación que representa democráticamente a la ciudadanía; mientras que de otra parte una muestra de desagrado, como es la de calificar a una persona de no grata tiene una auténtica relevancia pública para la persona afectada, excediendo con mucho de los límites que pueden predicarse de un acto discrecional de la Administración y que genera una consecuencia tan importante como es la de justificar la revocación de un nombramiento honorífico y cuyos antecedentes quedan expresivamente recogidos en la repetida Sent. del T.C. al declarar que:

“Los hechos que dieron lugar al procedimiento contencioso administrativo que ha desembocado en el presente recurso de amparo y en los que se enmarca el acto municipal impugnado son, según se indica en la Sentencia de instancia, que el actor, como consecuencia de diversas discrepancias con el Ayuntamiento, trasladó la celebración del III Curso de Verano, dependiente de la Universidad de Córdoba, a la vecina localidad de Cabra. Que seguidamente el Ayuntamiento de Priego, en su acuerdo de 11 de marzo de 1985, aprobó la realización de determinadas gestiones encaminadas a recuperar para su localidad la sede del citado curso de verano y, en relación con el actor, solicitó su destitución como director del citado curso, le declaró persona “non grata” para el Ayuntamiento y revocó el nombramiento de cronista oficial de la ciudad efectuado años atrás: Acuerdo que fue, al parecer, seguido de diversos artículos periodísticos del actor criticando la decisión municipal”.

El propio considerando de la misma Sent., en su párrafo final, es contradictorio en cuanto reconoce que los Ayuntamientos no están habilitados para atribuir calificativos a sus administrados, porque ello excede de los fines que el Ordenamiento asigna a la Administración Local, a cuyo efecto dice el T.C.:

“Es preciso señalar que la vulneración del derecho al honor en este caso nada prejuzga sobre si los Ayuntamientos u otras instituciones públicas análogas tienen o no habilitación legal, en cuanto tales personas jurídicas, para hacer declaraciones como la aquí considerada o, en general, para criticar a los administrados. En todo caso, sí conviene precisar, frente a lo que sostiene en sus alegaciones el Ayuntamiento de Priego, que no puede equipararse la posición de los ciudadanos, de libre crítica a la actuación de las instituciones representativas en uso legítimo de su derecho fundamental a la libertad de expresión, a la de tales instituciones, cuya actuación aparece vinculada al cumplimiento de los fines que le asigna el ordenamiento jurídico, entre

los cuales, ciertamente, no se encuentra el de atribuir calificativos a sus administrados. Pues no puede olvidarse que en el presente caso no se trata de las declaraciones de uno de los miembros de la Corporación, sino de la manifestación de un juicio que pretende atribuirse a la propia Corporación en cuanto tal. El que el calificativo empleado no pueda considerarse ofensivo contra el honor del ciudadano afectado no implica, por tanto, asentir sobre la regularidad y pertinencia de la decisión municipal”.

Entendemos que dicha argumentación es contradictoria con la contenida en el párrafo anterior de la misma Sentencia, pues si el Ordenamiento Jurídico no habilita a los Ayuntamientos para atribuir calificativos a sus administrados, como manifestación de juicio corporativo, es claro que la Administración excede del límite de sus fines al realizar la calificación de persona no grata que afecta indudablemente al honor de la persona que solicitaba el amparo.

10. La revocación del nombramiento de cronista oficial

Ha de hacerse la salvedad de que las resoluciones antes estudiadas se producen en el contexto de la Ley 62 de 1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, por lo que la impugnación del acuerdo municipal se sustanció por la vía del Recurso Contencioso Administrativo normal, llegando nuevamente el asunto al T.S., dictando Sent. el mismo, como antes se ha indicado, en 21 de enero de 1991, y en la que se contiene una importante doctrina que se sintetiza en la siguiente forma:

“Sea cual fuere la naturaleza de la función de Cronista Oficial de la Ciudad de P., por el acuerdo recurrido se le desposeyó de una titularidad que a la par de honorífica y de prestación gratuita, formaba parte del patrimonio moral que como ciudadano y estudioso de la realidad histórica de Priego le fue concedida; por lo que *sin que concurriera una circunstancia sobrevenida* que dejara sin base a la motivación del acuerdo de concesión de ese título u otra que a juicio del Ayuntamiento estuviera fundada en *razones válidas* concernientes al desempeño de esa función, o que por su trascendencia negativa en la consideración social como ciudadano del actor fuera invocable, el Ayuntamiento de Priego no podía desposeer del título de Cronista Oficial al demandante aunque su nombramiento y remoción, por no venir regulada, sea discrecional para el Ayuntamiento; que en el ejercicio de la misma debe pronunciarse en función del interés público en que se justifica y legitima esa facultad; que no pudo ejercerse tampoco *sin oír las razones que respecto a su actuación* como Director de los Cursos de Verano en relación con el cambio de sede el III Curso de la Universidad de Córdoba quisiera hacer el demandante, *que sin ser oído se vio objeto de un pronunciamiento de la Administración Municipal*, que si formalmente no tenía carácter sancionador, sí lo son sus efectos especialmente los de orden moral y social que comporta la remoción de la citada función; que por otra parte, como queda expuesto, aunque se estimara que no se produjo indefensión por haber tenido acceso el recurrente al acuerdo municipal y su motivación y al haber podido recurrir en reposición, lo cierto es que la motivación del cese como Cronista Oficial se motivó en una presunta conducta del demandante ajena al ejercicio como Cronista Oficial de la Ciudad y que no incidía en el mismo ni en las razones que justificaron su nombramiento en 1961”.

En definitiva:

- El nombramiento de Cronista Oficial tiene carácter discrecional, honorífico y gratuito como se ha indicado con anterioridad.
- Forma parte del patrimonio moral del estudioso al que se concede el honor.
- De la misma forma que debe estar motivado el acuerdo para la concesión de título o distinción, igualmente debe estar motivado el acuerdo en virtud del cual se revoca la concesión del honor, llegando a equipararse la remoción o revocación del nombra-

miento con una auténtica sanción teniendo en cuenta los efectos de orden moral y social que produce, lo que exigió unas garantías, que si bien no se desarrollan en la sentencia, sin embargo claramente están refiriéndose a la necesidad de la tramitación del oportuno expediente en el que debió ser oído el interesado antes de que se produjera el pronunciamiento municipal.

De esta forma el Tribunal Supremo está determinando los límites de la actividad discrecional de la Administración, que se concretan al manifestar la Sentencia, en el tercer Considerando, que ha de llegarse a la conclusión de que el acuerdo municipal que revoca el nombramiento y remueve al recurrente en el titularidad honorífica de cronista oficial: “dada la motivación y efectos sancionadores que en el orden moral y social comportaba para el recurrente, debió adoptarse previa instrucción del correspondiente expediente, y por ello ese extremo del meritado acuerdo es nulo de pleno derecho según se dispone en el art. 47-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo; y dada la naturaleza de los motivos invocados para la desposesión como Cronista Oficial a la ciudad de P. el acuerdo municipal fundado en razones ajenas al comportamiento del recurrente en el ejercicio de esa función, intrascendentes en el cometido propio de la misma, procede declarar que la resolución impugnada constituye una clara desviación de poder y un comportamiento arbitrario de la Administración Municipal que no se atuvo en el ejercicio de una potestad discrecional a los fines que la legitiman, y por ello objetivamente considerada la decisión municipal de privar al demandante del título de Cronista Oficial de la Ciudad infringe el Ordenamiento Jurídico, y en virtud de lo dispuesto en los arts. 83-2 y 3) y 84 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 106 de la Constitución procede también por este motivo anular el extremo indicado del acuerdo recurrido”.

Así pues, en este último Considerando, el T.S. insiste en la motivación y efectos sancionadores que el acuerdo municipal suponían para el interesado en el orden moral y social, por lo cual llega a la conclusión de que era necesaria la instrucción del oportuno expediente.

De otra parte examina los motivos en que se funda el acuerdo de revocación del nombramiento honorífico, que son ajenos a la prestación de funciones propias del cargo por lo que, concluye, estimando la existencia de un comportamiento arbitrario de la Administración, en cuanto la potestad discrecional, añadimos, se transforma en arbitraria en cuanto no se encuentra ajustada a los fines que la legitima.

En definitiva el T.S. insiste en una consolidada jurisprudencia que se remonta casi a la vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de Diciembre de 1956, pudiendo citar por todas las Sentencias de 24 de octubre de 1959, que después ha hecho suya una reiterada jurisprudencia del Alto Tribunal declarando:

“en la desviación de poder, el vicio de nulidad no se encuentra en la incompetencia, en defectos de procedimiento o en la violación de una situación jurídica preexistente, puesto que el acto ha sido dictado por órgano competente, reviste la forma procesal requerida y ha respetado externamente la regla del Derecho, sino que corresponde a un orden superior al de la simple legalidad a la esfera de la ética, apareciendo en íntima conexión la moral y el Derecho. Por lo que, a través del recurso jurisdiccional, aquélla viene a restablecer su imperio en la órbita de la Administración. Pues la teoría de la desviación de poder se basa en que la Ley, de donde arranca la facultad de decisión de la Autoridad Administrativa, tiene un fin determinado que cumplir y que el acto que se dicta sólo sería válido si realiza este fin, el cual es el elemento que determina la legalidad de la actuación del órgano jurídico y si el acto en el que éste se concreta no lo cumple, la decisión administrativa no expresará la voluntad de la Ley, estando desvinculada de su espíritu, faltando al obligado ligamen entre la idea de poder y la idea de fin del servicio, por lo que el acto ejercitado, no obstante su apariencia legal, deja de satisfacer la objetividad jurídica que motivó el

nacimiento de la norma positiva; añadiéndose en sentencia de 27 de noviembre de 1961 que una decisión basada en motivos o encaminada a fines diferentes de los que consagra el ordenamiento jurídico a aplicar, incide en la desviación de poder, habida cuenta de que, sin confundir conceptualmente la desviación de motivos con la de los objetivos, el lógico y general enlace existente entre ambas acarrea la segunda una vez producida la primera, y puntualizándose en las sentencias de 9 de Junio de 1959 y 15 de marzo de 1962, que la desviación de poder supone la existencia de un acto ajustado a la legalidad extrínseca, pero con vicio de invalidez, por no responder en su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa, orientada en la promoción del interés público y sometida a ineludibles imperativos de moralidad”.

En similar sentido entre otras muchas pueden citarse las Sentencias de 3 de abril de 1964, 7 de octubre de 1963, 24 de febrero de 1971, 12 de abril y 3 de julio de 1973, 3 de octubre de 1984, 27 de septiembre de 1985.

11. Conclusión

La discrecionalidad que se aprecia en la administración premial debe entenderse matizada, y limitada, en los supuestos de concesión de honores y distinciones por las Administraciones Públicas, y de forma especial por las Corporaciones Locales.

Esta matización reviste caracteres especiales en el supuesto que contemplamos de nombramiento de Cronistas Oficiales, teniendo en cuenta no sólo el carácter honorífico sino también las funciones específicas que desempeñan y que inicialmente constituyen el requisito condicionante para el otorgamiento del honor, de tal forma que él mismo forma parte del patrimonio moral y social de la persona a la que se otorga la distinción.

El cese, remoción o revocación del nombramiento supone la privación del correspondiente honor o distinción, y la discrecionalidad del acto administrativo de revocación está limitado y condicionado en cuanto deben de existir razones que acrediten que la persona ha incurrido en causa de deshonor en relación con el cargo que desempeña.

En esencia, la incorrecta revocación de cualquier tipo de distinción honoraria, otorgada por la Administración, afecta al honor de la persona y debe entenderse que es protegible jurídicamente como un derecho -el honor- con carácter de derecho fundamental.