

LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO AL HONOR*

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

1. *Introducción.*—2. *El concepto jurídico de honor.*—3. *Las afectaciones administrativas positivas al derecho al honor.*—4. *Las afectaciones administrativas negativas al derecho al honor.*—5. *Conclusión.*

RESUMEN

Este trabajo examina las posibles afecciones, directas e indirectas, positivas y negativas, al honor; dignidad, fama y propia estima que pueden derivar de la acción de los poderes públicos. Tras analizar la bidimensionalidad y evanescencia del honor como objeto del Derecho, se examina la actividad insitucional de enaltecimiento social, encuadrable entre las técnicas de fomento honorífico, y se intenta una clasificación de las figuras premiales a partir del extenso *corpus* normativo que las regula. Se analizan los tratamientos protocolarios y la regulación de las órdenes civiles y medallas de ámbito estatal, autonómico y local, afirmandose su naturaleza jurídico-administrativa discrecional, y su plena fiscalizabilidad por la jurisdicción contencioso-administrativa. Posteriormente, se examinan las modalidades de la intervención pública negativa sobre el patrimonio honorífico, consistentes en la retirada de distinciones concedidas, las declaraciones de persona *non grata*, los pronunciamientos incidentales de las resoluciones administrativas potencialmente lesivos del honor, las afectaciones al honor derivadas de actuaciones administrativas sancionadoras y las sanciones específicamente dedicadas a tachar la reputación del infractor. Finalmente, se presta atención a la consecuencia de las lesiones irrogadas al honor por la actuación de los poderes públicos, el resarcimiento de los daños morales en virtud de la responsabilidad patrimonial de la Administración, criticándose la doctrina del Tribunal Supremo en la materia.

Palabras clave: derechos fundamentales; honor; distinciones; fomento honorífico; daños morales.

ABSTRACT

This paper analyzes the influences, both direct and indirect, positive and negative, to the honour, dignity, and reputation likely to issue from the action of the public authorities. Having stated the bidimensionality and the evanescence of the honour as a matter of Law, the activity of honorary promotion is examined on one hand, in search of a classification of the variegated awards (protocolary titles, civil chivalry and condecorations) out of a vaste regulation that confers discretionary powers to the public Administrations, notwithstanding a plentiful contentious judicial review. On the other hand, this paper deals with the

* Este trabajo ha sido específicamente preparado para contribuir al Libro-homenaje al Prof. Dr. D. LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, persona honorable por tantos conceptos y uno de los pocos que han prestado atención a esta temática, como lo acredita su escrito «Honorabilidad y buena conducta como requisitos para el ejercicio de profesiones y actividades», en núm. 130 de esta REVISTA, 1993, en particular págs. 33-37.

modalities of the negative administrative intervention upon the honour and dignity, such as the removal of decorations and titles, the declarations of *persona non grata*, the collateral damages to the honour issuing from the administrative sanctions and the sanctions specifically aimed at undermining the reputation of the offenders. Finally, attention is paid to the consequences of the damages to the honour derived from the activity of any public authority, under the regulation of the administrative civil liability, and the reprehensible doctrine of the Supreme Court on the matter.

Key words: fundamental rights; honour; moral damages; awards; honorary promotion.

1. INTRODUCCIÓN

Cada individuo adquiere a lo largo de su vida (onerosa o gratuitamente) un patrimonio material y otro moral, los cuales suelen, en ocasiones, presentar relaciones de interdependencia. El honor es el mejor exponente del patrimonio moral, por cuanto sintetiza y representa todas las virtudes que adornan a una persona, según las percibe uno mismo y valoran los demás. Siendo un valor de carácter personalísimo, cuya apreciación reside fundamentalmente en su propio titular, es también cierto que se mide con la escala de la consideración ajena, de modo que la dimensión externa del honor —la fama o reputación— se confunde frecuentemente con el concepto de honor en sí mismo contemplado. Esta primacía de la dimensión exterior del honor puede explicar su éxito en una sociedad como la española, acostumbrada a vivir en público y, por lo general, muy pendiente del reconocimiento y opinión de los demás. En efecto, la importancia tributada al honor en España es una constante histórica, literaria y sociológica. Aunque la caracterización y relevancia de este valor han ido variando con el tiempo, resulta difícil comprender la idiosincrasia española sin prestar atención a la cuestión del honor¹.

No obstante su entidad y popularidad, la constitucionalización del derecho al honor ha sido tan tardía en España como rara en el ordenamiento internacional de los derechos humanos. Hoy luce en el artículo 18.1 de nuestra Constitución, que lo garantiza junto con la intimidad personal y familiar y el derecho a la propia imagen, con el único antecedente histórico (que no constitucional) del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945². Por otra

¹ Mientras el concepto medieval de honor se basaba en categorías tales como el orgullo, la obediencia, la fidelidad y el sacrificio personal, el concepto del Siglo de Oro se vinculó a la sexualidad (potencia sexual del hombre frente a la pureza sexual de la mujer, de la que a su vez dependía el honor del hombre) y a la pureza étnica (cristiandad vieja). Fue precisamente esta época la de mayor exaltación del honor, como lo demuestra su presencia temática en la dramaturgia de los siglos XVI y XVII, producto circunstancial de una sociedad estratificada y ostentosa por económicamente decadente: no en vano argumentaba LOPE DE VEGA en su *Arte nuevo de hacer comedias* que «los casos de la honra son mejores, porque mueven con fuerza a toda gente».

² Cuyos artículos 1 y 4 proclamaban, respectivamente, el respeto a la dignidad de la persona humana (*sic*) como uno de los principios rectores de los actos del Estado español, y el derecho de los españoles al respeto de su honor personal y familiar; así como la responsabilidad de quien lo ultrajare, cualquiera que fuese su condición.

parte, su reconocimiento en el plano normativo internacional es muy desigual, en la medida en que sólo la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se refiere al mismo en su artículo 12, de acuerdo con el cual «nadie será objeto de (...) ataques a su honra o a su reputación». La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 alude indirectamente al honor en el segundo inciso de su artículo primero, según el cual «las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común», en tanto que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 ni siquiera lo menciona expresamente. En cualquier caso, tanto en la vigente Constitución española como en sus antecesoras, así como en los textos internacionales, se encuentran pronunciamientos conexos con el derecho al honor, tales como la proclamación de la igualdad ante la ley o la garantía de la protección de la dignidad de la persona.

Afirmada la entidad del honor como objeto de derechos, y la efectiva garantía del mismo por el ordenamiento jurídico al más alto nivel, no cabe sino reconocer a aquél un carácter preexistente a éste. Ante todo, el honor es un bien jurídico innato, susceptible de ser lesionado, y por lo tanto digno de protección frente a agresiones de todo tipo. Ello ha motivado la colocación del sistema tuitivo del honor en sendas leyes de corte terapéutico, civil (Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, *de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen*) y penal (Título XI del Código Penal, arts. 205 a 216), las cuales ofrecen acciones judiciales para reparar los menoscabos y atentados a la dignidad, la fama, el honor o la propia estima de las personas. Consecuentemente, el estudio del derecho al honor ha ocupado a constitucionalistas, civilistas y penalistas, abordándose tradicionalmente desde la óptica de los conflictos *inter privados*, en los que el poder público aparece como mediador.

Pero, además, el honor es, en ocasiones, el producto de la actividad jurídica, ya sea negocial o legal, tanto de agentes sociales como de instituciones, los cuales otorgan galardones de todo tipo para estimular o reconocer la figura o las actividades de personas físicas o también jurídicas, dando lugar a un variado y creciente panorama de premios y distinciones. El carácter voluntario de esta actividad premial la ha mantenido en las fronteras del Derecho, en la medida en que son raros los instrumentos normativos que la regulan en el ámbito privado. No es así en el ámbito público, donde es costumbre una cierta normativización de esta actividad. El resultado de dicha normativización ha motivado el interés de los cultivadores del conocido como «Derecho premial», a pesar de los equívocos a que puede conducir semejante denominación si se atiende al origen de la misma³.

³ En efecto, el concepto de Derecho premial surge de la doctrina penalista, en un intento de ofrecer un contrapunto al Derecho punitivo clásico, como refiere J. F. HIGUERA GUIMERA, «Hacia un derecho premial que reconozca las conductas ejemplares y de excelencia», en G. REDONDO VEINTEMILLAS (coord.), *Actas del Congreso Internacional de Emblemática General*, vol. I, Institución «Fernando el Católico» (CSIC), Zaragoza, 2004, págs. 501-505. No obstante, la aproximación del Derecho premial a los paradigmas del Derecho dinástico, no

Así pues, es un hecho que poderes y Administraciones públicas pueden —con su acción voluntaria o involuntaria— reconocer, incrementar o minorar el patrimonio honorífico de los particulares. La afectación, positiva o negativa, al honor de los sujetos debida a determinadas acciones o pronunciamientos de los poderes públicos puede ser un efecto colateral de las mismas. Pero, además, es fácil constatar la existencia de una intervención pública en la esfera jurídico-honorífica de los particulares, la cual se manifiesta de manera positiva (a través del otorgamiento de tratamientos, distinciones y premios) y también de manera negativa (por medio de pronunciamientos específicos tales como las declaraciones de persona *non grata*, entre otros).

En cualquier caso, mediando el Derecho o no, resulta ciertamente alentadora la extensa y creciente presencia, tanto en el plano público como en el privado, de figuras premiales en una sociedad tan crematística como la actual. Todo parámetro de medida del éxito personal distinto del monetario o patrimonial es una muestra de salud social, e indica la pervivencia entre nosotros de «antiguos valores», como los anhelados por Ernesto SÁBATO en su acibarado —pero esperanzador— ensayo titulado *La resistencia*.

2. EL CONCEPTO JURÍDICO DE HONOR

Hoy por hoy, resulta habitual encontrar en las leyes uno o varios preceptos introductorios dedicados a ofrecer las definiciones de los conceptos que el legislador en cuestión ha adoptado para abordar la regulación de una concreta materia. La aspiración de contar con una especie de «leyenda» que permita interpretar los senderos jurídicos trazados por el legislador ha sido, desde tiempo inmemorial, una de las principales tareas de los científicos del Derecho, afanados en el hallazgo y categorización de los conceptos jurídicos. Desde hace algo menos, los científicos han sido reemplazados coyunturalmente, para cada caso concreto y «a los efectos» de cada norma, por el propio legislador, el cual, en un ejercicio de autolimitación, sienta las claves

biliario y honorífico es muy extendida. Un destacado exponente de los estudiosos de esta parcela del Derecho es Fernando GARCÍA MERCADAL Y GARCÍA LOYGORRI, cuyo artículo titulado «Derecho premial y sociedad democrática: propuestas para un debate», en *Emblemata. Revista Aragonesa de Emblemática*, núm. 1, Institución «Fernando el Católico» (CSIC), Zaragoza, 1995, págs. 203-222, repasa críticamente la historia —cíclica, al parecer— de la normativa premial española, apuntando sus carencias y sus necesarias líneas de reforma (algunas de las cuales, doce años después, ya han tenido lugar). El mismo autor ha tratado la cuestión más recientemente, en *Las Órdenes y Condecoraciones Civiles del Reino de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y BOE, 2.ª ed., Madrid, 2003, págs. 25-48. En cuanto a los modernos compiladores y comentaristas de las normas reguladoras de los honores y distinciones, vid. F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Honores y protocolo: parte general y parte especial* (2 vols.), El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2000; *Manual de protocolo*, Ariel, Barcelona, 2006; F. A. VILARRUBIAS SOLANES, *Derecho premial. Protocolo, ceremonial, heráldica y vexilología en el Estado, en las corporaciones públicas y en la empresa multinacional*, Ed. Universidad de Oviedo, Oviedo, 2005; P. V. RUBIO GORDO, *Derecho premial*, Ed. Protocolo, Oviedo, 2006.

terminológicas imprescindibles para la comprensión y el cumplimiento de sus dictados⁴.

El caso es que resulta necesario definir el honor para evaluar adecuadamente su tratamiento jurídico, debiéndose proponer una definición suficientemente expresiva de sus contenidos más allá de la ofrecida por el Diccionario de la Real Academia⁵. De acuerdo con el concepto meramente lingüístico, el honor es tanto el prestigio o reputación consecuenta a la virtud y mérito de una persona como la elevación de dicha estima pública a reconocimiento oficial, a través de la concesión institucional de premios, galardones, dignidades o cargos. Pero este concepto es un mero punto de partida, que no puede suplir la ausencia de una definición legal del honor. A tal efecto, se impone el intento de construir una definición legal, tomando como elementos integrantes de la misma los artículos 7.3 y 7.7 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, *de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen*, en cuanto regulan las intromisiones ilegítimas al honor. De acuerdo con esta lectura *sensu contrario*, el honor podría ser definido como «la reputación y buen nombre de una persona o familia que trasciende a la vida privada», o bien como «la dignidad de una persona, la fama o propia estimación medida gracias al conocimiento y juicio de valor de terceras personas».

Tanto la definición lingüística como la jurídica propuestas revelan que el honor es uno de los derechos de la personalidad, por cuanto manifiesta la esencia y cualidades del ser humano⁶. No en vano está conectado con la dig-

⁴ Esta nueva óptica trae causa de las Directivas comunitarias, genuinas normas del Derecho comunitario europeo cuyo propósito de armonizar legislaciones de diversos Estados pertenecientes a culturas jurídicas diferentes exige como premisa irrenunciable la referencia a conceptos jurídicos y técnicos comunes, más o menos artificiosos. La herencia comunitaria, que se viene dejando notar en nuestras normas internas desde el ingreso en la entonces CEE, ha terminado por impregnar las normas internas no derivadas de la transposición de Directivas, e incluso por convertirse en una exigencia propia de nuestro incipiente «Derecho de la técnica normativa». Así lo demuestra la letra de los apartados I.d.17 y I.d.19 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, *por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa* (Resolución de 28 de julio de 2005 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia): «Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma (...) La parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera: Disposiciones generales. a) Objeto. b) Definiciones. c) Ámbito de aplicación» (la cursiva es mía).

⁵ Existen varias acepciones para la voz «honor»: «gloria o buena reputación que sigue a la virtud, al mérito o a las acciones heroicas, la cual trasciende a las familias, personas y acciones mismas del que se la granjea», «obsequio, aplauso o agasajo que se tributa a una persona», «dignidad, cargo o empleo»; en tanto que la voz «honra» se define como «estima y respeto de la dignidad propia», «buena opinión y fama, adquirida por la virtud y el mérito». En el campo semántico de ambos lexemas se encuentran términos tales como prestigio, consideración, autoridad...

⁶ Así se deduce de las definiciones doctrinales del derecho al honor: vid. F. DE CASTRO, *Temas de Derecho Civil*, Madrid, 1972, pág. 17, quien lo califica como el «eco de la persona en la opinión pública», clasificándolo como bien social junto con los individuales (intimidad e imagen), siguientes en importancia a los bienes esenciales (derivados de la existencia

nidad de la persona, proclamada como fundamento del orden político y la paz social por el artículo 10 de la Constitución. Se trata, en cualquier caso, de un derecho que integra el núcleo duro de los derechos fundamentales.

Los elementos integrantes de este derecho revelan su peculiaridad, que lo hace acreedor a un tratamiento jurídico específico. Para empezar, se trata de un derecho cuya titularidad puede corresponder tanto a personas físicas como jurídicas, en la medida en que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional así lo ha reconocido⁷. En esto mismo difiere la contemplación legal del honor de su consideración desde una perspectiva ordinaria, donde el derecho al honor resulta predicable de entidades no dotadas de personalidad jurídica, por ejemplo la familia, o incluso de comunidades políticas en su conjunto⁸.

Pero el dato fundamental y diferencial del honor como objeto del Derecho es la dualidad de sus factores integrantes, endógenos y exógenos. Y es que el honor tiene una dimensión propia o interna a su titular (la propia estima) y otra ajena o externa (la reputación o buen nombre), dimensiones que dificultan la apreciación de su contenido por parte de quienes están llamados a valorar la magnitud de las eventuales vulneraciones del mismo. Aunque ambas dimensiones comparten algunos espacios, resulta difícil juzgar «desde fuera» la entidad global del honor ajeno. En otras palabras, cualquier observador puede fácilmente ponderar el valor del honor ajeno contrastando las percepciones propia y de terceros, pues ambas son externas a su titular, pero no son tan accesibles los patrones de medida del honor de cada titular afectado en su derecho, patrones que necesariamente completan la visión del honor en su conjunto.

Más dificultades añaden a la consideración jurídica de este derecho los elementos coyunturales del concepto del honor: se trata de un derecho compuesto de factores cambiantes en el tiempo y en el espacio, de contenido relativamente incierto, influido por normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento, siendo el concepto de honor tributario de las circunstancias concretas en que se producen las eventuales lesiones y de las ideas dominantes que la sociedad tiene sobre su valoración⁹. También priva

física y jurídica del ser humano: vida, integridad corporal, libertad) y preferentes a los bienes corporales psíquicos secundarios y al derecho al nombre.

⁷ Vid. la STC 139/1995, de 26 de septiembre, y el comentario a la misma de A. M. RODRÍGUEZ GUITIÁN, «El derecho al honor de las personas jurídicas», en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 49, núm. 2, 1996, págs. 733-800.

⁸ Por ejemplo, el honor nacional o patrio, que a la sazón criticó Juan MONEVA Y PUYOL en su célebre discurso de apertura del curso académico de la Universidad de Zaragoza 1924-1925 (editado en Zaragoza en 1924 con el título *El honor*), refiriéndose al caso español por estimarlo contrario a la moral cristiana, debido a su inspiración imperialista y militarista. Dicha crítica le valió, por cierto, ser procesado —pero absuelto— en Consejo de Guerra, acontecimiento que refiere quien fuera su letrado defensor en el proceso, José VALENZUELA, en L. HORNO LIRIA (ed.), *Don Juan Moneva visto por sus contemporáneos*, pág. 183, apud J. OLIVÁN DEL CACHO, «El Derecho aragonés para D. Juan Moneva y Puyol (Apostillas a su libro *Introducción al Derecho Hispánico* en el cincuentenario del Congreso Nacional de Derecho Civil)».

⁹ Son palabras textuales de la STC 185/1989, de 13 de noviembre.

de certeza a su contenido la diferente valoración del honor en distintos entornos sociales, de modo que la mutabilidad espacio-temporal de su contenido se suma a la propia mutabilidad conceptual, que, a su vez, dificulta la apreciación o contraste jurisprudencial en caso de conflicto (penal o civil, en función de la intensidad de la lesión producida o de la protección que se interese).

En definitiva, nos encontramos ante un bien jurídico personalísimo y fundamental, reconocido al más alto nivel normativo, que carece, no obstante, de una definición legal —por otra parte posible— y de una contundente cobertura jurídica internacional; y cuyos contenidos se ven rodeados de incertidumbres propias y circunstanciales, que se proyectan en un régimen jurídico incompleto y conflictual. Dicho esto, se trata ahora de analizar cuál es el papel desempeñado por las Administraciones públicas frente al derecho al honor; sobre el cual influyen positiva y negativamente, directa e indirectamente.

3. LAS AFECTACIONES ADMINISTRATIVAS POSITIVAS AL DERECHO AL HONOR

Como se ha dicho, de las dos posibles dimensiones que puede presentar la intervención administrativa sobre el honor, la de signo positivo consiste en el otorgamiento de honores, distinciones y premios de todo tipo, actividad de enaltecimiento social que puede ser inscrita entre las técnicas administrativas de fomento honorífico¹⁰.

La tipología de figuras premiales es amplia y heterogénea, así como los sujetos públicos responsables de su otorgamiento¹¹. Administraciones estatal, autonómicas y locales, organismos públicos, universidades, otros entes de naturaleza pública, corporaciones de Derecho público e incluso fundaciones privadas de iniciativa pública concurren en el reconocimiento de méritos y en el estímulo de la realización de obras y conductas ejemplares. Ello se traduce en un extenso y caótico *corpus* normativo, sometido a constante renovación, y que da cabida a instrumentos legales y reglamentarios de diversos niveles, a través de los cuales se disciplinan, con diferente alcance en cada caso, los distintos aspectos de los tratamientos y galardones: sujetos y órganos otorgantes, causa del otorgamiento, procedimiento de concesión, especies del tratamiento o premio, diseño de las condecoraciones y derechos que cada premio o distinción lleva aparejados...

El elemento más característico y, por lo tanto, que mejor permite clasifi-

¹⁰ Así, F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II*, 11.ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, págs. 363-364, y J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte especial*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, pág. 62. Las escasas referencias de la doctrina iusadministrativista al respecto se recogen en F. GARCÍA MERCADAL Y GARCÍA LOYGORRI, «Derecho premial...», *ob. cit.*, págs. 218-219.

¹¹ Necesariamente deben quedar al margen de este análisis las normas reguladoras de los títulos nobiliarios, así como las normas honoríficas y protocolarias que afectan a la Corona y las que regulan las recompensas militares.

car, siquiera superficialmente, los honores y distinciones es la causa del homenaje pretendido. Si éste toma razón del cargo o dignidad que ocupa o alcanza una persona en un cuerpo o institución, la distinción se identifica con los tratamientos protocolarios (orden de precedencia y títulos); si el homenaje resulta de una voluntad apriorística de reconocimiento oficial de las virtudes o méritos contraídos por una persona genéricamente, la distinción típica es la condecoración (membría de orden civil y medalla, ambas desglosadas en diferentes títulos y figuras); finalmente, cuando el homenaje se endereza a compensar esfuerzos y méritos específicamente desarrollados y demostrados por un sujeto, la figura apropiada es el premio (con incontables denominaciones y títulos). Se trata de una clasificación inexorablemente incompleta, pues la creatividad de los poderes públicos supera cualquier intento de encerrar conceptualmente las figuras premiales (por ejemplo, quedarían fuera de este esquema la titulación de calles, edificios o monumentos, la emisión de monedas y sellos conmemorativos, o las declaraciones oficiales de reconocimiento y recuerdo)¹². En cualquier caso, de esta clasificación resulta que las figuras premiales realmente vinculadas con la mera exaltación del honor personal son los tratamientos protocolarios y las condecoraciones, quedando al margen los premios, como manifestaciones del fomento honorífico programado específicamente¹³.

Más allá de esta primera aproximación, la taxonomía de tratamientos, condecoraciones y premios o galardones requiere un esfuerzo mayor, porque son muchos y muy diversos los criterios atendibles, los cuales además se entrecruzan: la Administración pública o institución que los concede, el

¹² Vid. la Ley 24/2006, de 7 de julio, *sobre declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica*, con la que el legislador estatal se propuso «recordar y honrar a quienes se esforzaron por conseguir un régimen democrático en España, a quienes sufrieron las consecuencias del conflicto civil y a los que lucharon contra la dictadura en defensa de las libertades y derechos fundamentales de los que hoy disfrutamos» (texto de la exposición de motivos). La declaración de 2006 como Año de la Memoria Histórica, tardía por haberse realizado ya vencida la primera mitad del mismo, se sumó a las diversas medidas económicas ya adoptadas para reparar las pérdidas sufridas por los perseguidos durante el régimen franquista («niños de la guerra civil» y otras víctimas de la guerra civil y del franquismo), y supuso el penúltimo paso del proceso de reparación, que se verá culminado con la aprobación del *Proyecto de Ley por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura*. La Ley pretendió reconocer y homenajear a «todos los hombres y mujeres que fueron víctimas de la guerra civil, o posteriormente de la represión de la dictadura franquista, por su defensa de los principios y valores democráticos, así como [a] quienes, con su esfuerzo a favor de los derechos fundamentales, de la defensa de las libertades públicas y de la reconciliación entre los españoles, hicieron posible el régimen democrático instaurado con la Constitución de 1978» (artículo único). A tal efecto, se obligó a los poderes públicos a promover y apoyar la *celebración de actos conmemorativos* que estimularan la reflexión sobre los hechos evocados, y el recuerdo y reconocimiento de la labor de sus protagonistas —personas, asociaciones e instituciones—; asimismo, se vinculó al Gobierno a promover la *emisión de sellos y signos de franqueo conmemorativos*.

¹³ Defiende la filiación de los premios con el fomento económico, en lugar de con el honorífico, G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la ley», en el volumen colectivo, por él mismo dirigido, *Comentario a la Ley general de subvenciones*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, págs. 42-43.

vehículo formal por el que deben conferirse, las categorías o grados en que consisten, la complementariedad de premio económico, el carácter vitalicio o coyuntural, petitorio u oficial, la amplitud de los derechos que llevan aparejados, el carácter individual, colectivo o institucional de los eventuales condecorados, el carácter, la antigüedad u origen histórico y, a su vez, la causa de su otorgamiento.

En este sentido, los tratamientos se regulan en las normas protocolarias promulgadas por todo tipo de instituciones públicas, siendo las principales el ordenamiento general de precedencias en el Estado (RD 2099/1983, de 4 de agosto, actualizado por RD 557/2000, de 27 de abril), seguido en sus planteamientos, por regla general, por las Comunidades Autónomas que han regulado la materia¹⁴. No obstante, la regulación del tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos en el ámbito estatal ha sido objeto de una reciente reforma inspirada en los principios de austeridad y accesibilidad, que ha reducido los títulos al de «señor» y «señora», seguidos de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente (salvo en misiones oficiales en el extranjero, en las que se mantiene el tratamiento establecido por la normativa del país u organización internacional anfitriona)¹⁵.

Junto con el ordenamiento general cabe citar, en el ámbito estatal, el Reglamento orgánico del Consejo de Estado, cuyos artículos 14.3, 23, 31.3 y 56 (RD 1674/1980, de 18 de julio) regulan los tratamientos —vitalicios— del Presidente y los Consejeros —Excelencia—. Para el poder judicial, la cuestión se halla disciplinada por el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes, aprobado por Acuerdo de 23 de noviembre de 2005 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial. En el plano local, el Reglamento de organización, funcionamiento y régi-

¹⁴ Salvo contadas excepciones, como la de Andalucía, cuyo Decreto 77/2002, de 26 de febrero, mantiene ciertas precedencias contradictorias con las recogidas en la norma estatal. Otras Comunidades Autónomas han regulado también las precedencias: La Rioja (Ley 1/2001, de 16 de marzo), Navarra (Decreto Foral 81/1986, de 14 de marzo), Canarias (Decreto 202/1997, de 7 agosto) y Comunidad Valenciana (Decreto 235/1999, de 23 de diciembre). A su vez, los tratamientos de autoridades autonómicas se encuentran también regulados en leyes y reglamentos propios de las diversas Comunidades (por ejemplo, el artículo 2 de la Ley vasca 7/1981, de 30 de junio, *de Gobierno*, que atribuye al Lehendakari el tratamiento de Excelencia, en tanto que el Decreto 307/1998, de 10 de noviembre, establece los distintivos de Lehendakari y de Consejero del Gobierno vasco; los artículos 13 y 37.2 de la Ley 5/1983, *reguladora del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana*, disponen el tratamiento del Presidente —Muy Honorable— y de los Consejeros de la Generalidad —Honorable Señor—; mientras que los artículos 19 y 30 del Decreto 138/1996, de 16 de julio, *del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana*, atribuyen tratamiento vitalicio de Honorable al Presidente del Consejo Jurídico Consultivo, y vitalicio de Ilustrísimo a los Consejeros y al Secretario General, salvo que sean removidos por incumplimiento de su función o por incompatibilidad no aceptada por el mismo).

¹⁵ Así lo dispone el apartado tercero, punto 8, del Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, y publicado por Orden APU/516/2005, de 3 de marzo.

men jurídico de las entidades locales (ROF) dispone los tratamientos honoríficos debidos a los Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares¹⁶. También algunas corporaciones de Derecho público, normalmente colegios oficiales, se ocupan de las cuestiones protocolarias, regulando algunos tratamientos honoríficos y ciertas distinciones para los colegios oficiales, sus presidentes o decanos y sus órganos supracolegiales, además de las distinciones honoríficas que puede otorgar la corporación y las competencias para, a su vez, aprobar normas protocolarias internas¹⁷. El mundo universitario no es, lógicamente, ajeno al régimen de tratamientos, recientemente modificado¹⁸.

Las condecoraciones civiles estatales consisten en la membría de órdenes civiles y en el otorgamiento de medallas¹⁹. Las órdenes civiles actualmente existentes son las siguientes: de Carlos III (RD 1051/2002, de 11 de octubre), de Isabel la Católica (RD 2395/1998, de 6 de noviembre), del Mérito Civil (RD 2396/1998, de 6 de noviembre), del Mérito Constitucional (RD 1385/1988, de 18 de noviembre, y Orden de 22 de noviembre de 1988), de Cisneros (sucesora del galardón al Mérito Político: Decreto de 8 de marzo de 1944, modificado sustancialmente por Decreto 99/1976, de 23 de enero), de Alfonso X el Sabio (RD 954/1988, de 2 de septiembre), Civil de Sanidad (RD 1270/1983, de 30 de marzo), de la Cruz de San Raimundo de Peñafort (Decretos de 23 de enero de 1944 y de 2 de marzo de 1945), de la Solidaridad Social (sucesora de la desaparecida Orden de Beneficencia: RD 407/1988, de 22 de abril, y Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 17 de abril de 1989), del Mérito Agrario, Pesquero y Alimentario (sucesora de la del Mérito Agrícola: RD 421/1987, de 27 de febrero, y Orden de 15 de abril de 1987), del Mérito Deportivo (RD 1523/1982, de 18 de junio,

¹⁶ De acuerdo con los artículos 33 y 34 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, los Alcaldes de Madrid y Barcelona y el Presidente de la Diputación Provincial de Barcelona gozan del tratamiento de Excelencia; Ilustrísima, los Alcaldes de las demás capitales de provincia, los Presidentes de las restantes Diputaciones Provinciales y los de los Cabildos y Consejos Insulares; Señoría, los de los municipios restantes, sin perjuicio de los tratamientos que respondan a tradiciones reconocidas por disposiciones legales.

¹⁷ Vid., en particular, los artículos 5 y 33.1 del RD 658/2001, de 22 de junio, *por el que se aprueba el nuevo Estatuto General de la Abogacía*, que regulan el tratamiento y honores del Consejo General, de los Colegios de Abogados y de sus decanos, las consideraciones honoríficas de los abogados, así como el traje profesional y distintivos de los mismos. Otros estatutos colegiales se ocupan también de cuestiones honoríficas y protocolarias; por ejemplo, los RR.DD. 1840/2000, de 10 de noviembre, *por el que se aprueba el Estatuto General de la Organización Colegial Veterinaria Española*; 140/2001, de 16 de febrero, *por el que se aprueban los Estatutos del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas*; 1001/2002, de 27 de septiembre, *por el que se aprueban los Estatutos Generales del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas*.

¹⁸ Vid. la Disposición adicional 13.^a de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, *por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, de acuerdo con la cual «las autoridades universitarias recibirán el tratamiento de señor o señora, seguido de la denominación del cargo. Los Rectores de las universidades recibirán, además, el tratamiento académico de Rector Magnífico o Rectora Magnífica».

¹⁹ Vid. F. FERNÁNDEZ DE LA PUENTE y GÓMEZ, *Condecoraciones españolas: Órdenes, cruces y medallas civiles, militares y nobiliarias*, Patrimonio Nacional, Madrid, 1953; y C. LORENTE AZNAR, *Condecoraciones civiles españolas*, INRESA, Zaragoza, 1999.

y Orden del Ministerio de Cultura de 24 de septiembre de 1982), del Mérito Postal y del Mérito de Telecomunicación (RD 863/1997, de 6 de junio, y RD 968/2002, de 20 de septiembre), al Mérito del Plan Nacional sobre Drogas (RD 2023/1995, de 22 de diciembre, y Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 24 de enero de 1996, modificada por la de 24 de octubre de 1997), del Mérito Policial (Ley 5/1964, de 29 de abril, y RD 1691/1995, de 20 de octubre), del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil (Ley 19/1976, de 29 de mayo, y RD 1691/1995, de 20 de octubre) y de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo (Ley 32/1999, de 8 de octubre, y RD 1974/1999, de 23 de diciembre).

Por su parte, las medallas (denominadas placas, en el caso de ser otorgadas a personas jurídicas) son también muchas, y cada una de ellas cuenta con una regulación específica: al Mérito en el Trabajo (RD 711/1982, de 17 de marzo), al Mérito en el Seguro (Decreto de 6 de junio de 1947 y Orden del Ministerio de Hacienda de 3 de abril de 1967), al Mérito Penitenciario (RD 190/1996, de 9 de febrero), al Mérito Turístico (RD 720/2005, de 20 de junio), de Honor de la Emigración (Órdenes del Ministerio de Trabajo de 29 de septiembre de 1969 y de 27 de abril de 1970, modificadas por Órdenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 5 y 18 de junio de 1997), al Mérito del Transporte Terrestre (RD 1425/1997, de 15 de septiembre, y Orden del Ministerio de Fomento de 29 de septiembre de 1997), al Mérito de la Marina Mercante (RD 283/2002, de 22 de marzo, y Orden FOM/1460/2002, de 6 de junio), al Mérito Filatélico y al Mérito de la Radioafición (RD 863/1997, de 6 de junio, y RD 968/2002, de 20 de septiembre), al Mérito en las Bellas Artes (RD 3379/1978, de 29 de diciembre, modificado por RD 2100/1979, de 13 de julio), al Mérito en Seguridad Vial (Decreto 2464/1974, de 9 de agosto, y Orden del Ministerio de la Gobernación de 6 de noviembre de 1974), al Mérito en Investigación y en la Educación Universitaria (RD 1025/1980, de 19 de mayo), al Mérito de Protección Civil (Orden del Ministerio del Interior de 13 de abril de 1982, modificada por la de 15 de septiembre de 1982) y al Mérito en el Ahorro.

A esta nómina de galardones, ya de por sí abultada, hay que sumar, nuevamente, las condecoraciones concedidas por Gobiernos y Administraciones autonómicas y locales. Sólo los principales galardones autonómicos configuran un panorama de lo más granado. Así, tenemos el Premio Aragón (Decreto 18/2005, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón), la Medalla de Castilla-La Mancha (Decreto 141/1983, de 8 de julio), la Medalla de Castilla y León (Decreto 232/1987, de 17 de septiembre), la Medalla de Oro de Canarias y el Premio Canarias (Decreto 76/1986, de 9 de mayo, y Ley 2/1997, de 24 de marzo, respectivamente), la Medalla de Oro de Cantabria (citada Ley 2/1987, de 6 de marzo), la Medalla de Extremadura (Decreto 180/2003, de 23 de septiembre), la Medalla de la Comunidad de Madrid (Ley de 22 de marzo de 1985) y la Medalla de Oro de Navarra (Decreto Foral 290/1998, de 28 de septiembre). Condecoraciones a las que hay que sumar las otorgadas por Comunidades Autónomas que mantienen más de un galardón máximo, como es el caso de Andalucía (Hijo Predilecto —Decreto 156/1983, de 10 de agosto— y Medalla

de Andalucía —Decreto 117/1985, de 5 de junio—), Asturias (títulos de Hijo Predilecto e Hijo Adoptivo y Medalla de Asturias —Decreto 100/1986, de 7 de agosto—), Cataluña (*Creu de Sant Jordi* —Decreto 457/1981, de 18 de diciembre—, *Medalla d'Or de la Generalitat* —Decreto 315/2004, de 22 de junio— y *Premi Internacional Catalunya* —Decreto 459/2004, de 28 de diciembre—), Baleares (Premio Ramón Llull —Decreto 5/1997, de 23 de enero— y Medalla de Oro de las Islas Baleares —Decreto 54/1984, de 26 de julio—), Galicia (Medallas de Galicia —Decreto 1/1991, de 11 de enero— y Castela —Decreto de 28 de junio de 1984—), Comunidad Valenciana (*Alta Distinció* y *Distinció de la Generalitat Valenciana* —Decreto 28/1986, de 10 de marzo—), La Rioja (títulos de Riojano Ilustre, Riojano de Honor, Medalla de La Rioja y Corbata de Honor de La Rioja —Ley 1/2001, de 16 de marzo—), Región de Murcia (Hijo Predilecto, Medalla y Corbata de Honor de la Región de Murcia —Ley 7/1985, de 8 de noviembre—); País Vasco (Cruz del Árbol de Gernika, *Lan Onari* y *Lagun Onari* —Decretos 86/1983, de 2 de mayo, y 236/1996, de 22 de octubre—).

Ha de destacarse que, más allá de la concreta regulación de cada distinción, algunas Comunidades Autónomas cuentan con normas reguladoras del conjunto de galardones, ya sean de rango legal o reglamentario: Ley 7/1985, de 8 de noviembre, *de honores, condecoraciones y distinciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (desarrollada por Decreto 25/1990, de 3 de mayo); Ley 4/1986, de 15 de mayo, *reguladora de los honores y distinciones del Principado de Asturias*; Ley 2/1987, de 6 de marzo, *de honores, condecoraciones y distinciones de la Diputación Regional de Cantabria*, y Ley 1/2001, de 16 de marzo, *reguladora de los honores, distinciones y protocolo de La Rioja* (desarrollada por el Decreto 43/2001, de 11 de octubre); Decretos 86/1983, de 2 de mayo, y 236/1996, de 22 de octubre, *por el que se regula la concesión de distinciones y honores del Gobierno Vasco*, y Decreto 156/1983, de 10 de agosto, *por el que se aprueba la concesión de títulos honoríficos de Andalucía*.

A su vez, en el ámbito local, es en los artículos 186 a 191 del ROF donde se encuentra la regulación de la concesión a las entidades locales de tratamientos, honores o prerrogativas especiales, títulos, escudos, banderas, blasones, lemas y dignidades, que ha de hacerse necesariamente por parte del órgano de Gobierno competente de la Comunidad Autónoma, previa la instrucción de expediente. Más allá de estas disposiciones, a cuyo amparo contamos hoy con un abigarrado paisaje vexilológico, el ROF faculta a las corporaciones locales para acordar la creación de medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos, así como nombramientos de hijos predilectos y adoptivos y de miembros honorarios de la corporación, disponiendo que dichos nombramientos «serán aplicados con el mayor rigor en expediente que se instruirá al efecto». La concesión de dichos honores y distinciones, que, por cierto, habilitan para el ejercicio de funciones representativas de la entidad local fuera de su demarcación territorial, ha de ser regulada, en cuanto a los requisitos y trámites necesarios, por reglamento especial. Esta previsión ha dado lugar a una plétora de Reglamen-

tos y Ordenanzas de protocolo, honores y distinciones de Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, en los que se listan las varias distinciones y tratamientos que cada corporación local puede otorgar, y se disciplina su concesión y efectos²⁰.

Una peculiaridad añadida la constituyen las normas autonómicas por las que una Administración pública concede distinciones a otras; por ejemplo, los Decretos 123/1990, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, *de concesión a las Corporaciones locales de tratamientos, honores y distinciones, así como para el otorgamiento a islas y municipios de títulos, lemas y dignidades*; y 63/2001, de 2 de mayo, de la Junta de Extremadura, *de regulación de los símbolos, tratamientos y honores de las entidades locales*.

A la vista de todo lo —siquiera superficialmente— expuesto, y dejando al margen las condecoraciones otorgadas por asambleas legislativas, corporaciones de Derecho público de todo tipo y universidades (el Doctorado *honoris causa* es la clásica), resulta que la materia de tratamientos, honores y distinciones oficiales es objeto de una normativa abundantísima, originaria de todos los ámbitos territoriales, abarca todos los niveles o rangos, y cuenta con un grado de depuración y acaso sofisticación técnico-jurídica relativamente alto. En efecto, el esfuerzo por juridificar la función de honrar los méritos, exaltar el honor y otorgar celebridad a personas físicas y jurídicas, públicas y privadas es, aun desigual, prácticamente unánime en todos los niveles administrativos. De la profusa regulación expuesta se desprende una patente voluntad normativa de dotar a la función pública de reconocimiento honorífico de estructura y apariencia administrativas. Son constantes en todas las normas expuestas, en mayor o menor medida, las referencias más o menos estrictas a las cualidades de los homenajeados, la tasación de las distinciones y sus respectivas modalidades y categorías, la figura del expediente (con una más o menos prolija descripción del procedimiento a seguir: propuesta de incoación, informes y trámites, régimen de mayorías y de voto), la especificación de los órganos competentes en la materia y el formato de los emblemas, el momento de su otorgamiento público, el registro de las distinciones (normalmente, un «Libro de Oro»), los derechos que éstas conllevan y las condiciones de revocabilidad de las mismas, en su caso.

Sin embargo, aunque la regulación expuesta rinde tributo a las categorías típicas del Derecho administrativo, caben algunas dudas en cuanto a la

²⁰ Por citar los aprobados por una sola corporación, a título de ejemplo, vid. los Reglamentos *para la concesión de la Medalla de la Ciudad de Zaragoza* y *para la concesión de los títulos de «Hijo Predilecto», «Hijo Adoptivo», «Hijo Meritísimo» y «Concejal Honorario de la Ciudad de Zaragoza»* (Acuerdos plenarios de 15 de julio de 1982) y el *regulador de la figura del Cronista Oficial de la Ciudad de Zaragoza* (Acuerdo plenario de 30 de octubre de 1998). A ellos ha de unirse el Reglamento orgánico propio (Acuerdo plenario de 26 de noviembre de 2004), cuyo artículo 4 recoge los títulos de la ciudad: Muy Noble, Muy Leal, Muy Heroica, Muy Benéfica, Siempre Heroica e Inmortal, aunque más allá de los documentos solemnes se dispone el empleo habitual del título de Inmortal.

naturaleza jurídica de la actividad de fomento honorífico. Resulta difícil identificar dicha actividad con una potestad administrativa en sentido estricto, por cuanto no supera al completo el test de los artículos 1 y 2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, *de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*, en los que se recoge una buena expresión del concepto de actividad administrativa. La concesión de honores y distinciones es expresión de un funcionamiento de la Administración, se debe desarrollar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y en ella se ve realizado el interés general. No obstante, no supone el desarrollo de una actividad servicial, ejecutiva o de gestión. Tampoco se trata de una actividad desentuelta en términos objetivos, sino que es naturalmente subjetiva y de inspiración coyuntural, aun con aspiraciones de universalidad; en cualquier caso, no se trata de una actividad de fomento reservada a la Administración, pues en su ejercicio concurren, en ocasiones, sujetos privados, los cuales la ejercen por su parte de la manera más natural y acostumbrada. Ello dificulta el sometimiento de las dinámicas premiales administrativas, más allá de lo regulado en las normas específicas citadas, a algunos de los preceptos señeros de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común* (LAP)²¹.

Con todo, en caso de negarse un carácter administrativo a la actividad de fomento honorífico, no se podría dejar de reconocer su pleno sometimiento al control jurisdiccional, de acuerdo con el artículo 2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (LJ), ya que en ella se verifican, independientemente de la naturaleza de los actos de homenaje y de los sujetos que los imparten (Gobierno, Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas, Ayuntamientos Plenos, Juntas de Gobierno de Universidades, etc.), los requisitos que justifican las potestades de fiscalización judicial en estos casos. Y es que la afectación positiva al honor puede suscitar cuestiones conflictivas que exijan la protección jurisdiccional del derecho fundamental al honor, pues la correspondiente actividad administrativa puede realizarse quebrantando alguno de los muchos elementos reglados que en la normativa premial se disciplinan y, por supuesto, puede requerir la determinación judicial de indemnizaciones reparadoras de los daños eventualmente ocasionados.

En consecuencia, las afectaciones positivas al derecho al honor son el producto jurídico de una actividad administrativa peculiar, calificada por una intensa presencia de discrecionalidad pero, en todo caso, por la sumisión al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

²¹ En concreto, se hace arduo entender aplicable el catálogo de derechos procedimentales recogido en el artículo 35 de la LAP en su totalidad, el régimen del silencio administrativo y el de eficacia y ejecutividad de los actos administrativos, o la posibilidad de su impugnación en vía administrativa, en su caso.

4. LAS AFECTACIONES ADMINISTRATIVAS NEGATIVAS AL DERECHO AL HONOR

Una vez caracterizada la existencia y las modalidades de la intervención pública positiva sobre el patrimonio honorífico, resta por examinar la segunda de las posibles vertientes de dicha intervención, es decir, la que voluntaria o involuntariamente merma el reconocimiento social de los sujetos y, con ello, la dimensión externa de su honor. Las afectaciones negativas al honor pueden producirse a través de manifestaciones específicas de los poderes públicos, tales como la privación de distinciones concedidas (a modo de revisión de derechos honoríficos adquiridos), las declaraciones de persona *non grata* o similares, y las sanciones administrativas enderezadas a socavar la reputación de los infractores. Semejantes pronunciamientos, lejos de ser meras manifestaciones retóricas, tienen naturaleza y efectos de pleno derecho. No obstante, es patente la imposible filiación de las intervenciones administrativas negativas sobre el honor con la potestad sancionadora, salvo cuando dichas intervenciones toman la forma de sanciones administrativas, como se verá más adelante.

La retirada de distinciones concedidas no plantea mayores problemas cuando está reconocida y disciplinada en las normas reguladoras de su otorgamiento. De no ser así, la cuestión ha de reconducirse a la figura de la revisión de un acto favorable, sin que pueda eludirse la sustanciación del oportuno expediente motivado, la audiencia al interesado despojado de la distinción y el posible deber de indemnizar la eventual lesión a sus derechos morales, si se dieran las circunstancias determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración²².

²² Sin ánimo alguno de discutir su acierto y oportunidad, importa traer a colación un reciente ejemplo de revocación de plano de una distinción en la que no se aplicaron los mecanismos de revisión de oficio recogidos en los artículos 102, 103 y 106 de la LAP. Se trata de la declaración institucional de rechazo de la concesión del Doctorado *honoris causa* a Francisco Franco, materializada en un Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad de Santiago de Compostela de 10 de noviembre de 2006: «O grao de doutor honorífico concédese polas universidades a aquelas persoas que en atención os seus méritos académicos ou persoais sexan acreedoras de tal consideración. No caso da Universidade de Santiago de Compostela, o artigo 163.1 dos seus estatutos sinala: *A Universidade de Santiago de Compostela (USC) poderá concederlles o grao de doutor honoris causa a persoas físicas sobranceiras no eido da investigación ou da docencia, no cultivo das artes e das letras, ou ben daquelas actividades que teñan unha repercusión notoria e importante desde o punto de vista universitario no terreo científico, artístico, cultural, tecnolóxico e social*. Con data do 27 de xullo de 1965 tivo lugar o acto académico de investimento como doutor honoris causa de D. Francisco Franco Bahamonde como doutor en Ciencias. As circunstancias en que este título honorífico foi concedido son de sobra coñecidas: vivíase baixo un réxime político ditatorial do que Francisco Franco era o máximo representante e o país carecía da mais mínima liberdade e democracia. A Universidade non era allea a esta situación, carente de autonomía para decidir practicamente sobre calquera ámbito, estaba presa dunhas circunstancias políticas que viciaban de raíz a súa vontade. Esta situación determina que o título honorífico concedido ó ditador, foino baixo o influxo dunha situación ocasional derivada dunhas circunstancias políticas moi específicas que anulaban a vontade libre da Universidade. Boa proba delo é que neste caso singular, a diferenza doutros supostos de doutorado *Honoris Causa* outorgados incluso na mesma época histórica, non se concedera a honra a un prestixioso

Pasemos, pues, al examen de las declaraciones de persona *non grata*. Aunque tanto el Tribunal Constitucional como el Supremo han considerado que la calificación municipal de persona *non grata* no constituye un ataque al honor —STC 185/1989, de 13 noviembre, y STS de 19 de septiembre de 1987 (Arz. 6086)—, sino que se trata de una apreciación subjetiva de los miembros de la corporación que no atribuye por sí misma cualidades deshonrosas, ambos reconocen que tal criterio jurisprudencial es deudor de las circunstancias en que se plantearon los concretos conflictos analizados, en los cuales no hubo difusión pública de la declaración, o ésta venía precedida de una controversia entre la persona declarada *non grata* y la corporación que ya había trascendido al público²³. De hecho, tras negar la lesión al honor por la calificación municipal enjuiciada, se pasa a dudar acerca de la habilitación legal de «los ayuntamientos u otras instituciones públicas análogas» para «criticar a los administrados»²⁴. Por ello, en la reciente juris-

persoeroiro das letras e das ciencias, senón ó xefe dun Estado fascista carente de calquera mérito científico, artístico, cultural, tecnolóxico e social. Se ben a USC non pode reescribir a Historia nin pretende revocar actos administrativos de hai mais de corenta anos, si pode declarar e admitir que non asume nin promove este tipo de acordos, adoptados baixo circunstancias excepcionais afortunadamente opostas as actuais. Para estes efectos pode realizar actuacións que axuden a corrixir puntos negros da historia da universidade e restauren a dignidade da Institución. Deste xeito, a USC a través do seu órgano ordinario de goberno encargado así mesmo nos presentes Estatutos de tomar os acordos de nomeamento dos Doutores Honoris Causa (art. 82), acorda *rexeitar a concesión do título* ao Sr. D. Francisco Franco Bahamonde por entender que esta persoa non reúne méritos científicos nin persoais para ostentar dito honor e en consecuencia retiralo da listaxe de ilustres honoris causa desta universidade e do libro de honores mediante as oportunas dilixencias que se realizarán a estes efectos». En su momento, el ateneo compostelano había acordado rendir «justo tributo de pleitesía al Caudillo por conservar una cultura occidental siempre unificadora», justificándose el grado honorífico en la disciplina de Ciencias por asemejarse la obra del Caudillo a una «experiencia científica», ya que con su régimen había conseguido «restaurar el bioloxismo normal de nuestra patria».

²³ Los dos argumentos manejados por la citada STC 185/1989 sirven para excluir, en el caso de autos, el carácter atentatorio contra el honor de una calificación municipal de persona *non grata*: «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 circunstancias personales y profesionales y atentar, por ello, a su honor. En segundo lugar, porque la referida calificación de *persona non grata*... constituye una apreciación subjetiva de los miembros de la Corporación que... 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, la de trasladar la celebración de los cursos de verano a otra localidad, no de atribuirle caracteres deshonrosos 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... y una persona de la localidad que, a su vez, critica la gestión de la Corporación municipal en torno a dicha cuestión».

²⁴ La STC 185/1989 apunta que «no puede equipararse la posición de los ciudadanos, de libre crítica de 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 les asigna el ordenamiento jurídico, entre los cuales ciertamente, no se encuentra el de atribuir calificativos a sus administrados...»

prudencia del Tribunal Supremo, éste se centra en el análisis de la competencia municipal para formular tal declaración²⁵.

Gracias a todos estos razonamientos, contamos hoy con suficientes elementos de juicio para caracterizar la figura de la declaración administrativa de persona *non grata*. Una de las primeras dificultades advertidas por el propio Tribunal Supremo es que se trata de una figura propia del Derecho diplomático, cuyas consecuencias jurídicas difícilmente son trasladables al ámbito del Derecho administrativo —y, en particular, del local—. A pesar de ello, el Tribunal Supremo reconoce que tal declaración es susceptible de producir efectos jurídicos morales y aun patrimoniales, derivados de su significado estigmatizante (por ejemplo, el deterioro de las expectativas profesionales o mercantiles del *non grato* con su vecindario)²⁶. Dicho de otro modo, la declaración de persona *non grata* es un acto *teleológicamente* administrativo.

Asimismo, también supone una notable novedad respecto a la jurisprudencia anterior la apreciación del carácter oficial o institucional de la declaración de persona *non grata*, imputable a la propia corporación y no a sus miembros individual o colectivamente considerados. En otras palabras, estamos en presencia de un acto *genéticamente* administrativo.

Con respecto a la naturaleza jurídica de la declaración, el Tribunal Supremo considera que, lejos de ser una simple manifestación de desagrado indiferente al Derecho administrativo en ejercicio de la libertad de expresión, ésta adopta la forma de un acto administrativo aprobado solemnemente por el Pleno del Ayuntamiento. Se trata, en opinión del Tribunal, de «un acto administrativo que, para ser legítimo, debe inscribirse en el ámbito de las potestades o competencias municipales».

Consecuencia directa de esta doctrina es la superación del debate en torno a la lesión del derecho al honor por la declaración, ampliándose el examen de su adecuación a Derecho hacia criterios competenciales. El Tribunal Supremo evoca el listado de competencias municipales del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora de las bases del régimen local*

El que el calificativo empleado no pueda considerarse ofensivo contra el honor del ciudadano afectado no implica... asentir sobre la regularidad y pertinencia de la decisión municipal».

²⁵ Vid., por ejemplo, la capital STS de 17 de julio de 1998 (Arz. 6778), que desestima la apelación planteada por el Ayuntamiento de Oleiros contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia anulatoria de una declaración de persona *non grata*. Sentencia cuya doctrina es perpetuada y mejorada en las sucesivas SsTS de 24 de noviembre de 2003 (Arz. 60/2004) y de 23 de febrero de 2004 (Arz. 2144), anulatorias de sendas declaraciones de persona *non grata* formuladas por los Ayuntamientos de los municipios canarios de Agüimes y Garachico, respectivamente, contra «Telefónica de Servicios Móviles, S.A.».

²⁶ Parece algo artificial, sin embargo, y precisamente una consecuencia de la falta de definición legal del honor, la distinción practicada por el Tribunal Supremo entre el concepto de honor —que «tiene una dimensión o significado esencialmente personalista... referible a personas individualmente consideradas»— y «otros valores que atañen al crédito, buen nombre o reputación comercial», predicables, a juicio del Tribunal, de empresas que adoptan la forma jurídica de sociedad anónima (como es el caso de la mercantil «Telefónica de Servicios Móviles, S.A.»), según la STS de 24 de noviembre de 2003, Arz. 60/2004).

(LRBRL), sin encontrar en el mismo la necesaria habilitación legal del Pleno para formular tal declaración, habilitación exigible a cualesquiera instituciones públicas. Tampoco encuentra habilitación legal alguna en la legislación sectorial ni en la cláusula constitucional de garantía de la autonomía local, entendiendo que no aparecen concernidos el interés municipal ni las necesidades de la comunidad vecinal.

Aunque el Pleno de un Ayuntamiento parece ostentar legitimidad suficiente para expresar institucionalmente el rechazo vecinal respecto de una persona o institución, el caso es que el Tribunal Supremo hace prevalecer el principio de legalidad sobre el principio democrático. Se trata de un sano ejercicio, por cuanto permite avanzar en la caracterización de esta actividad administrativa: es una actividad *ontológicamente* jurídica, que ha de producirse conforme a los cánones establecidos en el ordenamiento jurídico, y ha de poder combatirse también con arreglo a Derecho.

En esta misma línea se ubica la reacción del Tribunal Supremo frente al argumento de la naturaleza política o «de gobierno» de la declaración de persona *non grata*, argumento que rechaza recordando la posición omnímoda de control de la jurisdicción contencioso-administrativa al amparo del ya citado artículo 2.a) de la LJ, y afirmando que dicha posición se sobrepone a la naturaleza política o jurídica de la actividad impugnada²⁷. Y es que, ya sea por vulnerar un derecho fundamental —el honor—, por afectar a derechos, intereses o a situaciones jurídicas de contenido patrimonial —la traducción económica de la estima propia o ajena—, o por contener elementos reglados establecidos por el ordenamiento jurídico —sin ir más lejos, la competencia del órgano que las adopta—, las declaraciones de persona *non grata* son siempre fiscalizables jurisdiccionalmente. Así pues, el Tribunal Supremo descarta la naturaleza política de este tipo de actos como causa de inadmisibilidad del eventual recurso contencioso-administrativo y, por si fuera poco, la rechaza como sustancia de los mismos. Haciendo un guiño a la génesis municipal de estos actos, la cual haría estéril el debate según la letra estricta del artículo 2.a) de la LJ (que alude únicamente a los Gobiernos estatal y autonómicos), el Tribunal Supremo no aprecia en este tipo de actos los requisitos objetivos propios del acto político, entendiendo que no se dictan en el ejercicio de la función de dirección política o en el ámbito de relaciones constitucionales²⁸.

²⁷ Y es que una de las más acendradas polémicas jurídico-administrativas de nuestro tiempo ha venido hoy a menos a la luz del nuevo dictado de la LJ: vid. F. SAINZ MORENO, «Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa», en F. PAU I VALL y J. PARDO FALCÓN, *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006, págs. 21-23; últimamente, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las transformaciones de la justicia administrativa*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, págs. 99 y ss. Las visiones contrapuestas sobre el control judicial de los actos políticos han sido sumariamente recensionadas por O. MIR PUIGPELAT, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, págs. 190-194.

²⁸ Contundente argumento que, de ser extrapolado a un plano simétrico —es decir, a la actividad de fomento honorífico—, justificaría la naturaleza jurídico-administrativa de los actos de otorgamiento de honores y distinciones.

Tratándose, por lo tanto, de una actividad jurídica, plenamente controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa, cabría entonces añadir, como indica la jurisprudencia, que en su ejercicio resulta exigible la oportuna motivación formal y sustancial. Es decir, no basta la mera alusión a una actuación o comportamiento del destinatario presumiblemente no ajustados a Derecho, ya que para reprochar tales comportamientos la Administración dispone de otros mecanismos legales sin recurrir a una descalificación formal, que puede comportar una lesión del derecho fundamental al honor. Además, será necesario también el preceptivo trámite de audiencia al interesado, que traduzca la garantía de defensa que asiste a todo administrado en sus relaciones con la Administración; en otras palabras: que no sólo se exige un respaldo normativo competencial y procedimental para las declaraciones de persona *non grata*, sino también un sustento material o de fondo²⁹.

Distintos son los supuestos de lesión indirecta al honor, e incluso de lesión no pretendida al mismo. En primer lugar, cabe que una resolución administrativa contenga un pronunciamiento incidental, en el curso de la motivación de un acto, susceptible de lesionar el honor de su destinatario o de un tercero, sin que la parte dispositiva del acto pueda por sí misma dañar tal derecho. En estos casos, el Tribunal Supremo remite a los medios ordinarios de protección del derecho al honor —propios del orden civil, penal o disciplinario— para reaccionar contra la eventual lesión de la dignidad personal o profesional o, cuando menos, exige la impugnación integral de la resolución para poder examinar la lesividad de la motivación de ésta³⁰.

²⁹ Vid., por ejemplo, la STS de 21 de enero de 1991 (Arz. 663), que anuló la parte de un acuerdo del Ayuntamiento de Priego de Córdoba en la que se revocaba el nombramiento de un individuo como Cronista Oficial de la Ciudad, dejando sin embargo incólume su declaración como persona *non grata*. El Tribunal Supremo, admitiendo la consideración hecha por el tribunal de instancia acerca del carácter discrecional de esta potestad, apreció en dicho acuerdo una desviación de poder y un comportamiento arbitrario de la corporación en el ejercicio de la misma, en la medida en que no existía relación alguna entre la acción que el Pleno municipal pretendía reprochar al sujeto en cuestión (en este caso, haber trasladado a la ciudad de Cabra un curso de verano de la Universidad de Córdoba, curso del que era director en aquel momento) y los méritos que justificaron su nombramiento como Cronista Oficial de la Ciudad más de veinte años atrás (méritos relativos a los trabajos de investigación histórica sobre la población). Abstrayendo el argumento del Tribunal Supremo, parece ser que incluso el ejercicio de la «potestad de reproche», a pesar de ser discrecional en la mayoría de sus elementos integrantes, cuenta con algunos elementos reglados. En este caso, la necesidad de relación de causalidad entre el motivo para la privación de la distinción honorífica y la razón que dio lugar a su concesión; así como la necesidad del oportuno expediente administrativo previo en el que el interesado hubiese podido explicar las razones de la conducta objeto de reproche, en vista de éste se manifestó a través de un pronunciamiento administrativo con carácter materialmente sancionador en el orden moral y social. Motivos de fondo y forma que justifican la naturaleza jurídico-administrativa del nombramiento y desposesión de un título honorífico, por más discrecional que sea y a pesar de su falta de regulación.

³⁰ Así sucedió, por ejemplo —bien es cierto que en el contexto de una oficina judicial—, en el conflicto, dirimido por la STS de 24 de febrero de 2003 (Arz. 6768), entre la secretaria de un Juzgado de primera instancia y la magistrada-juez titular del mismo. Resulta que ésta dictó una resolución requiriendo a la secretaria la oportuna dación de cuentas, reprochán-

En segundo lugar, y dado que la percepción personal de la dignidad y del honor propios es el primer y principal patrón de medida de los mismos, resulta mucho más difícil tanto agredirlo (recuérdese el aforismo «no ofende quien quiere, sino quien puede») como valorar el alcance de la agresión eventualmente producida. Por ello, puede darse el caso de que una actuación administrativa, sin el propósito de mancillar la estima, acabe teniendo, a juicio del destinatario de tal actuación, un efecto lesivo sobre su honor. El ejemplo paradigmático lo constituyen las afectaciones al honor derivadas de actuaciones administrativas sancionadoras y disciplinarias, en las que, como ha tenido ocasión de afirmar la jurisprudencia, no se produce daño al honor por parte de la Administración que instruye el expediente y sanciona, sino que la comisión del hecho sancionado es la propia causa endógena de la lesión³¹.

Distinto es el supuesto de las sanciones cuyo sentido reside en la tacha a la fama o reputación, y que no son aisladas en nuestro ordenamiento. Tal es el caso, por ejemplo, de la sanción de publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la declaración del incumplimiento de la ley, *ex* artículo 18.1 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, *de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*; o la de amonestación pública con publicación en el *Boletín Oficial*

dole con cierta ironía su falta de control del estado de los autos y del destino de los mismos. Secretaria que impugnó dicha resolución ante el Consejo General del Poder Judicial, solicitando la declaración de nulidad del párrafo de la resolución en el que, a su juicio, se vertía un pronunciamiento falso. Inadmitido el recurso de alzada por incongruencia del *petitum* (ya que la conformidad con la parte dispositiva del acto excluye la disconformidad con la motivación del mismo acto administrativo), la secretaria vejada acudió ante la jurisdicción contencioso-administrativa, solicitando el examen del fondo del asunto y reiterando su petición de nulidad, insistiendo en que el encabezamiento del acto impugnado lesionaba su dignidad personal y profesional. El Tribunal Supremo terminó por rechazar el recurso, aduciendo que «no es posible solicitar la nulidad de unas frases utilizadas como motivación de un acto administrativo, sin solicitar ni combatir la parte dispositiva de la resolución, única que produce efectos jurídicos en el orden administrativo».

³¹ El Tribunal Supremo acepta que la imposición de una sanción puede ocasionar un desmerecimiento en el prestigio del sancionado, pero entiende que el desdoro social no es atribuible a la sanción en sí misma, sino al hecho sancionado (*vid.*, por todas, la STS de 18 de diciembre de 1992, Arz. 10099, en el curso de un proceso contra una sanción de clausura de establecimiento de hostelería). Lo mismo sucede en el caso de daños al honor supuestamente generado por un procedimiento disciplinario derivado de una condena penal previa de un funcionario, ya que el Tribunal Supremo se esfuerza en recordar que «los actos del reclamante que determinaron su condena penal son los que habrían determinado esa pérdida o deterioro en la consideración social y profesional que ahora invoca»: *vid.* la STS de 23 de julio de 2002 (Arz. 7684), en el caso de un guardia civil condenado por un delito de cohecho pasivo, destinado forzosamente a funciones lejanas al público y sujeto después a un expediente disciplinario, que luego fue anulado por prescripción de la infracción penal que le sirvió de base. Por cierto, frente al alegato de derechos morales y profesionales dañados por la situación de suspensión ilegal, concretados en el quebranto en la carrera profesional y prestigio del guardia civil, el Tribunal Supremo afirma la prevalencia de la protección del derecho al honor del Instituto de la Guardia Civil «a causa del eco social que indudablemente tuvo en su día la conducta delictiva de uno de sus componentes... es por evitar que la más mínima sospecha pudiese mancillar al Cuerpo, por lo que el mando acordó primero la agregación del citado guardia civil a un destino en el que no tuviera que realizar funciones de vigilancia y seguridad, y se le abrió luego expediente disciplinario».

del Estado, ex artículos 9 y 10 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, y 102.e), 103.a) y 106.a) de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores; y, en menor medida, la de amonestación pública sin publicación tabular, ex artículo 13.1.b) de la citada Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito. Además de constituir sanciones autónomas o específicas, las publicaciones de sanciones en diarios oficiales pueden erigirse en medidas para-sancionadoras, de acompañamiento a las sanciones efectivamente impuestas, y aun sólo firmes en vía administrativa: así se recoge en el segundo inciso del artículo 103 de la citada Ley del Mercado de Valores y, con anterioridad y mayor ambición de difusión de la tacha a la reputación, en el artículo 11 del RD 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria³².

Una segunda modalidad derivada de este modo de sancionar, afectando coactivamente a la reputación de los infractores en lugar de imponerles cargas pecuniarias directas, la constituyen las modernas técnicas propias del ámbito de la regulación económica, de las que es buen exponente la dinámica de verificación del cumplimiento del conocido como «Código de buen gobierno de sociedades cotizadas» (en puridad, Documento único de recomendaciones de gobierno corporativo, aprobado por Acuerdo de 22 de mayo de 2006 del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores)³³.

Finalmente, es también posible que la pretendida lesión al honor no tenga relación alguna con la naturaleza de la potestad ejercida por la Administración, como sucede en el caso de la sancionadora, sino que traiga causa de un celo excesivo de la persona aludida por un pronunciamiento incidental de la Administración. También en este tipo de conflictos se hace necesario el control de dichos pronunciamientos por parte de un tercero imparcial —es decir, un juez—, de cara a evaluar adecuadamente la objetividad y acierto de las calificaciones vertidas, la certeza de los hechos determinantes de las mismas, así como su incidencia real en la estimación pública de la persona aludida³⁴. En definitiva, el control jurisdiccional de este tipo de

³² Publicidad de las sanciones que, a pesar de encontrarse legalmente consagrada, contrasta de modo palmario con la opacidad dispuesta por la LAP (art. 37.3, *sensu contrario*) para los datos de carácter sancionador o disciplinario, cuya revelación ha de ser necesariamente consentida por el titular de los mismos.

³³ Vid. la crítica al modelo realizada por G. GARCÍA ÁLVAREZ, «Los poderes normativos de las Administraciones independientes en el ámbito económico», en núm. 171 de esta REVISTA, 2006, págs. 174-175.

³⁴ En este sentido se planteó el debate en la STS de 16 de diciembre de 2002 (Arz. 1698/2003), que resolvió una controversia entre un Ayuntamiento y su secretario debida a la adopción por parte del Pleno de un acuerdo para atender unas deudas pendientes, imputándose el impago en la motivación del acuerdo a la ausencia por enfermedad del secretario durante el trimestre de cierre del ejercicio presupuestario anterior. El secretario interpuso recurso contencioso-administrativo contra el citado acuerdo, entendiéndose vulnerados sus derechos fundamentales al honor y a la intimidad, tanto por la trascendencia pública de la decisión municipal (que tuvo difusión mediática) como por el contenido de la misma, que justificaba la dilación del Ayuntamiento en el pago de las facturas en su baja laboral, haciendo recaer dicha dilación sobre su persona y transmitiendo a los acreedores la idea de

pronunciamientos administrativos marginales se convierte en un útil instrumento, además de reparación del honor del ofendido eventualmente dañado, de mantenimiento de la imagen pública de la Administración.

Resta por examinar cuál deba ser la consecuencia jurídica de las lesiones irrogadas al honor por la actuación de los poderes públicos. Si, como afirma la jurisprudencia, el honor es el objeto típico de los daños morales, la cuestión se reconduce por sí sola al campo de la responsabilidad patrimonial de la Administración³⁵. Así pues, habrá que analizar en cada caso si concurren los elementos determinantes de la misma: daño efectivo, antijurídico, individualizado y económicamente evaluable; causado por un hecho lesivo, imputable a su vez al funcionamiento de un servicio público (considerado en sentido amplio).

En primer término, ha de constatarse cómo el Tribunal Supremo cifra la efectividad de las eventuales lesiones al honor en la distinción entre los conceptos de vulneración y mera frustración, distinción para la cual se exige con sumo rigor la correspondiente prueba de los daños producidos³⁶.

Por otra parte, la antijuridicidad es un requisito del daño al honor que también es apreciado por el Tribunal Supremo de modo casuístico. Parece razonable descartar la existencia de daño al honor cuando la lesión se achaca a una sanción anulada por un defecto formal en la tramitación del expediente, y no por inexistencia de los hechos o porque éstos no sean consti-

que él fue el responsable del retraso en el cobro de sus créditos. La sentencia de instancia no apreció infracción alguna del derecho al honor, sin hallar en el acuerdo menosprecio alguno a la función del secretario ni imputación de responsabilidad al mismo sobre el retraso en los pagos municipales. Tampoco mereció reproche la plasmación en dicho acuerdo de la baja de enfermedad, que no parecía responder a ninguna finalidad atentatoria contra el honor, la intimidad o la propia imagen del secretario. El secretario recabó sin éxito el amparo del Tribunal Supremo en casación, pero éste apreció la objetividad y certeza del dato de la baja por enfermedad, la ausencia de desmerecimiento personal para el secretario e incluso la consideración demostrada hacia el mismo en la resolución impugnada, cuya diligencia se hizo constar expresamente al reconocer que éste había advertido de la necesidad de realizar el oportuno expediente de modificación de créditos.

³⁵ Vid. la STS de 31 de octubre de 2002 (Arz. 9736), en la que se afirma textualmente que «hay daño moral exclusivamente cuando se ha atentado a un derecho inmaterial de la persona: es el caso del honor». A esta sentencia se refieren las de 24 de marzo, 12 de julio y 3 de noviembre de 2004 (Arz. 1951, 5250 y 6597, respectivamente) y de 13 de abril de 2005 (Arz. 3234), en las que se recuerda la situación básica que da lugar a un daño moral indemnizable: «sufrimiento o padecimiento psíquico o espiritual, impotencia, zozobra, ansiedad, angustia, estados de ánimo permanentes o de una cierta intensidad».

³⁶ Por ejemplo, la STS de 6 de mayo de 1999 (Arz. 4912) descarta la existencia de daño moral derivado de una resolución administrativa denegatoria de un ascenso militar, por más que ésta resulte anulada luego en vía jurisdiccional. Sin negar la antijuridicidad de la lesión al honor, el Tribunal Supremo no encuentra acreditados los hechos sintomáticos de dicha lesión (privación del honor de ser coronel, postergación y desprestigio ante los compañeros, estar a las órdenes de coroneles más modernos y privación de la posibilidad de ascenso a general, ausencia de prerrogativas...). Al contrario, en la STS de 9 de febrero de 2005 (Arz. 2196), el Tribunal Supremo entiende producido un daño para «la propia estima y consideración pública de la valía y capacitación profesional» a causa de la destitución de un jefe de servicio hospitalario y su posterior ubicación física «precaria y en absoluto compaginable con la dignidad funcionarial de su categoría administrativa», cuando la destitución es anulada jurisdiccionalmente.

tutivos de infracción³⁷. No cabe el mismo juicio positivo, sin embargo, cuando se excluye la existencia de lesión moral derivada de investigaciones policiales basadas en sospechas infundadas que, precisamente por ello, luego no prosperan³⁸. Idéntica crítica merece la desestimación de la existencia de daño moral como consecuencia de padecer un proceso judicial derivado de una actuación errónea de la Administración, por más que el Tribunal Supremo se esfuerce en afirmar que «un proceso no constituye en sí mismo una lesión antijurídica», fundando tal afirmación en las exigencias del derecho fundamental a una tutela judicial «eficaz» (*sic*)³⁹. Llevada a sus últimas consecuencias, semejante doctrina jurisprudencial supondría la elevación de la sospecha jurídica a condena social inapelable.

En cualquier caso, queda claro que las relaciones de especial sujeción no entrañan la obligación de soportar cualquier daño irrogado por la Admi-

³⁷ Como sucede en el supuesto de la STS de 29 de abril de 2004 (Arz. 2659). Similar solución adopta el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de julio de 2002 (Arz. 7684), desestimando la indemnización reclamada por un guardia civil por los presuntos daños morales —concretados en la «ruptura de la paz familiar y el quebranto en el prestigio»— derivados de una separación del servicio debida a una condena por cohecho pasivo, pero posteriormente anulada por prescripción de la infracción disciplinaria. Afirma el Tribunal que «aunque el recurrente pretenda deslindar los hechos que fueron declarados constitutivos de un delito de cohecho pasivo por sentencia penal de aquellos otros que determinaron... la tramitación de un expediente disciplinario, no son aislados... los actos del reclamante que determinaron su condena penal... son los que habrían determinado esa pérdida o deterioro en la consideración social y profesional que ahora invoca. Pero es que, además, si alguien puede alegar un daño injusto a su prestigio, tendría que ser el Instituto de la Guardia Civil a causa del eco social que indudablemente tuvo en su día la conducta delictiva... del reclamante». En términos parecidos, vid. la STS de 19 de abril de 2002 (Arz. 4059), que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial de la viuda por daños al honor de su marido, un oficial separado del servicio por un tribunal militar, sanción que después es declarada contraria a Derecho por sentencia del Tribunal Constitucional. El problema en el caso de autos reside en la realidad de los hechos determinantes de la condena penal militar, que luego fue dejada sin efecto debido a la entrada en vigor del Código Penal Militar de 1985, circunstancia aprovechada por el oficial (y luego subrogada en sus acciones por su viuda) para intentar reparar su buen nombre.

³⁸ Tal es el caso de la STS de 9 de marzo de 2005 (Arz. 2049), en la que el Tribunal Supremo llega a afirmar la existencia de un deber jurídico de soportar cualquier actividad de investigación policial, por más que con ella se afecte a la imagen personal y pública, y a la estima y valoración cívico-vecinal, sociopolítica, sociocultural, docente e intelectual del sujeto pasivo. El Alto Tribunal parece confundir la cláusula de imputación y el requisito de antijuridicidad del daño al entender que la actuación de la policía en el caso de autos consiste en un funcionamiento normal del servicio público, desconociendo así que la cláusula de imputación recogida en el artículo 139.1 de la LAP no discrimina entre funcionamiento normal y anormal como factores determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

³⁹ En el supuesto contemplado por la STS de 24 de mayo de 2002 (Arz. 5871), la actuación de la Administración consistió en la emisión de certificaciones tributarias erróneas sobre las operaciones comerciales de un particular, lo cual motivó la denuncia por alzamiento de bienes por parte de su socio, y el consiguiente embargo de cuentas bancarias, desprestigio profesional y pérdida de clientes, circunstancias todas ellas que el Tribunal Supremo no encuentra suficientemente probadas. En otras palabras, en el caso de autos, el Tribunal Supremo hace depender la antijuridicidad del daño de su efectividad o realidad, confundiendo nuevamente distintos elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

nistración, salvo que éste sea consustancial al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación de dependencia en cuestión⁴⁰.

5. CONCLUSIÓN

La cuestión del honor y el prestigio es perenne entre nosotros, y revive en nuestros días al calor del auge de la preocupación por la ética pública, la «responsabilidad social corporativa» y la omnipresencia del *marketing*. La abundante regulación dedicada a las distinciones y condecoraciones de todo tipo, así como la constante trascendencia a los medios de comunicación social de problemas relacionados con el otorgamiento y la privación de honores y premios del más variado pelaje, demuestran el interés de una materia que es objeto de intervención administrativa en todas sus dimensiones. En efecto, las Administraciones públicas, dotadas todas ellas de un aparato normativo más que suficiente para dar cobertura jurídica a sus actividades premiales, no menudean sus esfuerzos en reconocer las virtudes y agradecer los méritos de los ciudadanos ejemplares. Tampoco son raros los fenómenos de merma del patrimonio honorífico de quienes son expuestos a la acción despectiva de las Administraciones públicas, y todo ello se desenvuelve en un medio plenamente jurídico. Bien está, por lo tanto, que el fomento administrativo de la heroicidad civil, así como el demérito social impulsado desde los poderes públicos, atiendan a las garantías propias del Derecho administrativo, ya que el honor es un derecho fundamental delicadísimo y la Administración puede convertirse en su más poderoso impulsor, catalizador o detractor.

⁴⁰ Lo cual motiva, en la STS de 13 de enero de 2000 (Arz. 659), la tacha de antijuridicidad de los perjuicios derivados del cumplimiento de una sanción disciplinaria impuesta a un militar profesional y posteriormente anulada en vía administrativa por carecer de presupuesto fáctico, por cuanto «la privación de libertad como consecuencia de una sanción posteriormente anulada por falta de presupuesto fáctico de la conducta típica sancionable, conlleva, para quien ve limitados sus derechos en la forma dicha, un perjuicio moral indudable no sólo por la privación de libertad en sí misma, sino por el descrédito que ello supone para quien se le atribuye la comisión de una falta grave en el desempeño de su actividad profesional».