



**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.11**  
**C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA**  
**28001 MADRID**

**Teléfono:** 914007163 **Fax:**  
**Correo electrónico:**

Equipo/usuario: MAM  
Modelo: N11620 SENTENCIA ESTIMATORIA  
N.I.G: 28079 29 3 2021 0001717

**PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000119 /2021**

P. Origen: /  
Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

## **SENTENCIA nº 77/2022**

En Madrid a diez de mayo de dos mil veintidós.

Vistos por el Ilmo. Sr. Don FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ GRAGERA, Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Nº 11 con sede en Madrid, los presentes autos del PROCEDIMIENTO ABREVIADO 119/2021 y acumulados, seguido en este Juzgado contra las siguientes condecoraciones contenidas en las Órdenes del Ministerio del Interior publicadas en la Orden General Extraordinaria de la Policía Núm. 2539 de fecha 16/09/2021:

*A) ORDEN DEL MINISTRO DEL INTERIOR, POR LA QUE SE CONCEDE EL INGRESO EN LA ORDEN DEL MÉRITO POLICIAL, A FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA NACIONAL, CUERPOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y PERSONAL LABORAL DESTINADOS EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICIA, respecto a las dos condecoraciones que constan en el ANEXO I – MEDALLA DE PLATA AL MERITO POLICIAL: Comisarios Principales, D. Héctor Moreno García y D. Francisco Rodríguez López.*

*B) ORDEN DEL MINISTRO DEL INTERIOR POR LA QUE SE CONCEDE EL INGRESO EN LA ORDEN DEL MÉRITO POLICIAL, A MIEMBROS JUBILADOS DE LA POLICÍA NACIONAL, respecto a las dos condecoraciones que constan en el ANEXO I – MEDALLA*



DE PLATA AL MERITO POLICIAL: Comisarios Principales, D. Javier Migueláñez Valero y José María Moreno Moreno.

Comparecen como recurrentes la UNION FEDERAL DE POLICIA obrando en su nombre y representación la Procuradora de los Tribunales Doña Amparo Ramírez Plaza, la CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE POLICÍA (CEP), obrando en su nombre y representación la Procuradora de los Tribunales Doña Angustias Del Barrio León y el sindicato JUPOL actuando en su nombre y representación el Procurador de los Tribunales D. Pedro Antonio González Sánchez.

Comparece como demandado el Ministerio del Interior, obrando en su nombre y representación la Abogacía del Estado.

Comparecen como codemandados Don José María Moreno Moreno, Don Francisco Javier Migueláñez Valero, Don Héctor Moreno García y Don Francisco Javier Rodríguez López, obrando en su nombre y representación la Procuradora de los Tribunales Doña María Teresa Rodríguez Pechín.

## HECHOS

**PRIMERO.** - La parte demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acto referido ante el Decanato de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, desde donde fueron turnadas a este Juzgado Contencioso Administrativo Central.

**SEGUNDO.-** Tras ser recibidas las actuaciones en este Juzgado, previo examen de la jurisdicción y competencia, se admitieron a trámite acordándose su sustanciación por las normas del Procedimiento abreviado, acumulándose los recursos inicialmente promovidos en otros Juzgados según obra en autos, compareciendo la representación de los recurrentes en el día de la vista, celebrada el 19/04/2021, quienes solicitaron la anulación del acto impugnado y compareciendo la Administración demandada representada y defendida por la Abogacía del Estado, que se opuso a las pretensiones deducidas por el actor solicitando la desestimación del recurso.

**TERCERO.** - Se fijó la cuantía del presente procedimiento en indeterminada, y quedó el juicio visto para sentencia.

**CUARTO.** - En la sustanciación de este juicio se han observado todos los términos y prescripciones legales.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** Se impugna en este recurso la Orden General Extraordinaria 2539 de 16/09/2021 del Ministerio del Interior, por la que se concede el Ingreso en la Orden del Mérito Policial, a miembros jubilados (ANEXO I) y funcionarios de la Policía Nacional, medalla de plata al mérito policial ( ANEXO I).

**SEGUNDO.** - Las parte actoras alegan:

1. No se ha seguido el procedimiento legalmente establecido al no conceder audiencia en el procedimiento de concesión a los sindicatos representativos, lo que ha causado vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical pues consideran que se ha obviado la aplicación del procedimiento establecido en la la Ley 5/1964 y en la Resolución de 11/05/2012 de la Dirección General de la Policía, que entienden que es plenamente aplicables.
2. Consideran que se están utilizando estas condecoraciones para que sus beneficiarios obtengan de un modo indirecto un incremento de su pensión, que se verá aumentada en un 15 por ciento sobre las retribuciones básicas y denuncian que la concesión de las condecoraciones a personas que no han intervenido directamente en operaciones de riesgo, causa malestar en el conjunto del cuerpo, pues entienden que los méritos de los elegidos en ningún caso irían ligados a hechos concretos sino más bien a recompensar la trayectoria, lo que considera que no sería posible con este tipo de recompensa.
3. También alegan que los recompensados han obtenido condecoraciones por su trayectoria profesional en periodos inferiores a diez años entre ellas, lo que supondría que por la misma trayectoria se estuviera recompensando varias veces.

La demandante de la UFP la siguiente pretensión en su escrito de demanda: (...) *en su día, dicte sentencia por la que estimando la demanda declare la anulación de la Orden General Extraordinaria nº 2539 de 16 de septiembre de 2021 del Ministerio del Interior, en lo concerniente al ingreso en la Orden del Mérito Policial, a miembros jubilados (ANEXO I) y funcionarios de la Policía Nacional, medalla de plata al mérito policial (ANEXO I).*

Por su parte la Abogacía del Estado dice que la Administración ha actuado de forma razonable en el ejercicio de una potestad que considera discrecional porque está íntimamente ligada con la autoorganización de los medios personales de la misma. Refuta la concurrencia de los defectos formales imputados y pide la desestimación de la demanda.

**TERCERO.** – Primero debemos partir de la normativa aplicable que regula la situación controvertida, comenzando por la Ley 5/1964, de 29 de abril, de reglamentación de la Orden del Mérito Policial, que establece en su artículo 5 (negritas añadidas):

*Artículo 5.*



Para conceder la **Medalla de Oro o de Plata al Mérito Policial**, según los casos será preciso que concurra en los interesados **alguna de las circunstancias siguientes**:

*Resultar muerto en acto de servicio o con ocasión de él, sin menoscabo del honor; ni por imprudencia, impericia o accidente.*

*Resultar con mutilaciones o heridas graves de las que quedaren deformidad o inutilidad importante y permanente, concurriendo las mismas condiciones señaladas en el párrafo anterior.*

*Dirigir o realizar algún servicio de trascendental importancia, que redunde en prestigio de la Corporación, poniendo de manifiesto excepcionales cualidades de patriotismo, lealtad o abnegación.*

*Tener una actuación extraordinaria y ejemplar, destacando por su valor, capacidad o eficacia reiterada en el cumplimiento de importantes servicios, con prestigio de la Corporación.*

*Realizar en general **hechos análogos a los expuestos** que, sin ajustarse plenamente a las exigencias anteriores, merezcan esta recompensa por implicar méritos de carácter extraordinario.*

También debemos considerar la *Resolución de 11 de mayo de 2012, de la Dirección General de la Policía, por la que se implementan los criterios y el procedimiento a seguir para las propuestas de ingreso en la Orden al mérito policial*, de la que cabe considerar los apartados Primero y Segundo:

*PRIMERO.- Objeto.*

*Por la presente se implementan los criterios y el procedimiento que se deben seguir en la tramitación de las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial.*

*SEGUNDO. Criterios objetivos mínimos para tramitar las propuestas.*

*En las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial para la concesión de las **Medallas de oro o de plata** a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, así como de aquellos componentes de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se estará a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones policiales.*

*Las personas ajenas a dichas corporaciones podrán excepcionalmente ser acreedoras de tan alta distinción únicamente con carácter honorífico, salvo que resulte aconsejable lo contrario, conforme expresa el propio texto legal.*

*Asimismo, en las propuestas de concesión de la Cruz al Mérito Policial con distintivo rojo o blanco, se estará a la concurrencia de las condiciones exigidas en los artículos 6º ó 7º de la Ley, respectivamente, y a lo expresado en el párrafo anterior.*

*Cuando la propuesta de ingreso en la Orden al Mérito Policial para la concesión de la **Cruz al Mérito Policial con distintivo blanco** no se realice por hechos concretos, sino atendiendo a la **valoración de la trayectoria profesional** de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, deberán ser tenidos en cuenta por todos los órganos proponentes determinados criterios como son la dedicación, la disponibilidad, la especial responsabilidad, la iniciativa en su labor profesional o la participación en determinados dispositivos que mejoren la eficacia, eficiencia y calidad del servicio policial, y el prestigio e imagen del CNP.*

*Además de esta valoración, en el supuesto de trayectoria profesional, será necesario que concurran en los interesados las condiciones siguientes:*



*Diez años de servicios efectivos, debiendo conjugarse el tiempo de servicio en la plantilla con el tiempo de servicio en el Cuerpo, de forma que el cambio de destino no impida que un funcionario sea propuesto por su nueva plantilla.*

*Estar en posesión, al menos, de entre diez y veinte felicitaciones públicas, dependiendo del tipo de felicitación y del área de actividad en la que se obtuvieron.*

***Haber transcurrido al menos diez años desde la concesión de la anterior, salvo que la propuesta sea motivada por hechos concretos.***

*En consideración a la finalidad que la concesión de las condecoraciones al Mérito Policial persigue y a sentencias judiciales existentes al respecto, la Dirección General de la Policía evitará su concesión a título colectivo. Cuando se quiera proponer a todos los funcionarios de una Unidad, por su intervención en hechos relevantes concretos, se hará nominativamente a cada uno de ellos.*

**CUARTO.** – Conviene enmarcar la controversia del litigio teniendo presente el **principio de autoorganización** de las Administraciones Públicas, que las relaciones con su personal.

Uno de los ámbitos donde con mayor intensidad se manifiesta la discrecionalidad administrativa es el de la organización de sus recursos personales y materiales, al objeto de conseguir los fines que a cada Administración se le encomiendan. Por ello, es difícil que en ese terreno las predeterminaciones de las normas puedan abordar de un modo exhaustivo y completo las diversas circunstancias que hayan de producirse, al objeto de atribuirles a cada una de ellas las oportunas consecuencias jurídicas.

Por el contrario, en este ámbito, el Ordenamiento Jurídico es consciente de la necesidad de conceder a la Administración una amplia capacidad de disposición sobre sus medios para que, en cada momento, pueda ser libre de elegir las que considere mejores opciones para la consecución de los fines públicos. Tanto es así, que el principio de autoorganización de sus recursos y medios, ha venido siendo caracterizado por cierta doctrina como un auténtico principio general del Derecho.

Ello no significa que en el ámbito organizativo no rija el principio de legalidad ni esté presente la posibilidad de control de los Tribunales, sino que tal control no puede efectuarse del modo en que muchas veces es normal, a través de la simple confrontación de los hechos con previsiones normativas de carácter detallado y preciso, sino que más bien lo que ocurre es que, solo la conculcación del principio de igualdad u otros principios generales así como otras irregularidades genéricas como la desviación de poder, podrían provocar la anulación por los órganos jurisdiccionales de las resoluciones administrativas organizativas. Por supuesto, como en toda potestad discrecional, siempre serían revisables por los Tribunales, tanto la concurrencia de los presupuestos de hecho para el ejercicio de la potestad, como sus elementos reglados.

En el ámbito concreto de la concesión de honores y condecoraciones existe una doctrina bien establecida la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que, al ser nuestro Tribunal de apelación, nos resulta de particular interés y viene bien



resumida en la sentencia de la Sección Quinta, de fecha 26/01/2022, recaída en el recurso de apelación 108/202, que en su FJ 5º se expresa como sigue (negritas añadidas):

*Es cierto, según expone la sentencia impugnada, que esta Sala y Sección ha mantenido el carácter discrecional de la concesión de honores y condecoraciones en general, y respecto a esta medalla en particular (como ejemplo, sentencias de 11 de noviembre de 2004, apelación 448/2004; 21 de enero de 2005, apelación 273/2004; 10 de junio de 2009, apelación 89/2009). Desde el punto de vista del funcionario afectado, hemos dicho que la normativa aplicable al caso no concede un derecho al ingreso en la Orden del Mérito Policial, es decir, **el funcionario no tiene derecho subjetivo a que le sea otorgada la distinción, y ello aunque cumpla con las condiciones establecidas en la ley, pues se necesita además la libre y expresa facultad de la autoridad administrativa competente.** Y para el titular de la competencia, ahora el Ministro del Interior, el carácter discrecional significa que **los requisitos que establece la ley para permitir la concesión de la misma son requisitos «mínimos»**, de suerte que a partir de ellos y de manera discrecional debe la Administración valorar con libertad de criterio el carácter meritorio de los hechos analizados y su relevancia, para con ello ponderar si son dignos o no de la distinción.*

*Por tanto, la decisión discrecional debe cumplir el estándar de motivación exigido, encontrarse razonada y que dichas razones sean adecuadas o suficientes. La discrecionalidad administrativa, en cuanto al margen del órgano administrativo que tiene la posibilidad de optar entre varias alternativas igualmente válidas y justas, presupone que el órgano administrativo va a ejercer sus potestades para la mayor satisfacción del interés público, no, desde luego, para decidir por su sola voluntad lo que le plazca, aún dentro del marco fijado por la ley. Precisamente, cuanto mayor sea la discrecionalidad permitida por la norma, mayor será la exigencia de motivación, para evitar la arbitrariedad prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución.*

*Es por ello que el artículo 35, apartado i) de la Ley 39/2015 expresamente incluye entre los actos que se exige motivación los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales.*

*Pues bien, la potestad discrecional de valoración de la concurrencia de condiciones para la concesión de las citadas medallas, no exime de la verificación del control judicial como exige la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la CE, sin que la concesión de la medalla «por orden del Ministro, a propuesta del Director General de Seguridad, oída la Junta de Seguridad» tal y como contempla la Ley 5/1964 suponga una carta blanca al titular de la competencia ya que la finalidad de actuación de la Administración es que sea conforme al interés público, y el ejercicio de dicha potestad, como dispone el artículo 106 de la Constitución, queda sometida a los fines que la justifican.*

*La motivación, la exteriorización de las razones de hecho y de derecho que llevan a la decisión, se convierte en esencial cuando están afectados derechos de terceros. La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones es consecuencia del derecho de toda persona a una buena administración reconocido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.*

*Como ha declarado en numerosas ocasiones esta Sala, la motivación de la actuación administrativa cumple diferentes funciones, pues, desde el punto de vista interno, asegura la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración, en el terreno formal, constituye una garantía para el interesado y, en último término facilita el control jurisdiccional previsto en el artículo 106 de la Constitución (por todas, sentencia de 16 de octubre de 2019, apelación 105/2019).*

*La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2020 (casación 713/2020) nos indica lo siguiente: «La motivación constituye un requisito en todo acto administrativo en la medida en que supone la exteriorización de las razones que sirven de justificación o fundamento a la concreta*



*solución jurídica adoptada por la Administración. Este requisito, de obligado cumplimiento en el específico marco que nos movemos conforme preceptúa el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común Jurídico de las Administraciones Públicas y de! Procedimiento Administrativo Común, resulta de especial relevancia desde la perspectiva de la defensa del administrado ya que es la explicitación o exteriorización de las razones de la decisión administrativa la que le permita articular los concretos medios y argumentos defensivos que a su derecho interese y, además, permite que los tribunales puedan efectuar el oportuno control jurisdiccional. La exigencia de motivación no exige, empero, una argumentación extensa, sino que, por contra, basta con una justificación razonable y suficiente que contenga los presupuestos de hecho y los fundamentos de Derecho que justifican la concreta solución adoptada».*

**QUINTO.-** En primer lugar examinaremos las objeciones formales de los demandantes, referidas a que no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, lo que ha causado vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical pues entienden obviada la aplicación del procedimiento establecido en la la Ley 5/1964 y la Resolución de 11 de mayo de 2012 de la Dirección General de la Policía, por la que se implementan los criterios y el procedimiento a seguir para las propuestas de ingreso en la Orden al mérito policial.

Así pues, la primera cuestión a valorar es si esta Resolución de 11/05/2012 es o no aplicable, pues la defensa de la Administración la considera una mera instrucción interna sin rango normativo, cuya aplicación podría excepcionarse en casos concretos por razones de oportunidad.

Sobre las Circulares e Instrucciones de servicio, la sentencia de la Sala Tercera y Sección Cuarta del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2006 establece la siguiente doctrina en el fundamento jurídico cuarto:

*" Lejos de lo que acabamos de referirnos era esa la naturaleza de la Instrucción Conjunta aprobada. El art. 21.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 30 de noviembre, que se ocupa de las denominadas instrucciones y órdenes de servicio dispone que: "Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio". El precedente inmediato del precepto transcrito lo constituía el art. 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo de diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y ocho que expresaba lo siguiente: "Los órganos superiores podrán dirigir con carácter general la actividad de los inferiores, mediante instrucciones y circulares".*

*La mera comparación de ambos preceptos pone de relieve su similitud, a salvo la desaparición en la norma vigente de la denominación de circulares que figuraba en la anterior derogada, y que ahora se sustituye por la de órdenes de servicio. La razón de existir de esas instrucciones y órdenes de servicio que los órganos administrativos pueden dirigir a sus órganos jerárquicamente dependientes se halla en los principios de eficacia, jerarquía y coordinación, entre otros, que según el art. 103.1 de la Constitución y 3 de la Ley 30/1992 deben regirla actividad de la Administraciones públicas para servir con objetividad los intereses generales.*

*Ahora bien, esas instrucciones y órdenes de servicio no son disposiciones de carácter general como pretende el motivo. Son manifestación de esa potestad que la Ley otorga a los órganos*



superiores jerárquicos en relación con la actividad de los subordinadamente dependientes de ellos para impartir directrices que aseguren un funcionamiento coherente en el seno de una organización administrativa determinada.

*Al cumplir con esa finalidad no son normas jurídicas y carecen de relevancia para terceros de modo que sólo vinculan a los órganos inferiores a los que se dirigen sin que en consecuencia innoven el Ordenamiento Jurídico, razón por la que tampoco han de ser publicadas salvo cuando como señala el párrafo segundo del núm. 1 del art. 21 de la Ley "las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el periódico oficial que corresponda "cuando una "disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse".*

*Esta Sala en Sentencias como las de siete de febrero de mil novecientos noventa y siete y ocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho , y las que en esta última se citan, así lo han expresado, y más recientemente así lo hemos declarado para un supuesto muy similar al presente en la Sentencia de veintiuno de junio de mil seis en la que hemos expuesto lo que sigue: "El carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión.*

*Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ /PAC .*

*En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten. Esa polémica Circular número 7/1996 fue dictada con ese único valor de instrucción y orden de servicio.*

*Su propia denominación de "Circular" pone de manifiesto que no se trata de una norma reglamentaria con eficacia externa más allá del ámbito propio de la organización administrativa, ya que dicha expresión es una de las que la práctica administrativa y la doctrina utilizan para referirse a esas manifestaciones de mero poder administrativo doméstico. Por dicha razón, sólo puede ser valorada como representativa de una orden jerárquica, relativa a un determinado criterio de interpretación y aplicación jurídica y dirigida a sus subordinados por el Director Gerente, para que lo apliquen en los actos que hayan de dictar sobre la materia a que se refiere dicha Circular; y que no excluye, como ya se ha dicho, la impugnación de la validez de ese criterio, que podrá plantearse a través de los recursos que se interpongan contra los concretos actos administrativos que realicen su aplicación".*

En este caso, como se discute la aplicación de la Resolución en el ámbito interno de la Administración en que fue aprobada por un órgano sobre el que no se cuestiona su competencia y, dado que su eficacia se despliega *ad intra*, debe considerarse que su contenido tiene carácter imperativo y es de plena aplicación.





Así lo impone la aplicación del principio clásico del Derecho Administrativo de *inderogabilidad singular de los reglamentos* (cuya aplicación no se restringe al campo de los reglamentos), que no es más que una especificación del principio más general de legalidad, positivizado en el artículo 37.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

1. *Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.*

A esa misma solución podría llegarse igualmente por la aplicación del principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima, pues, aun entendiendo que las Instrucciones carecieran de naturaleza reglamentaria y que restringieran sus efectos al ámbito organizativo interno, su mera existencia genera una apariencia de vinculación al órgano competente como efecto inescindible del principio de confianza legítima, generando así el derecho a reclamar su aplicación. Lo contrario situaría la actuación administrativa en el ámbito de la arbitrariedad, cuya interdicción garantiza el mismo art. 9.3 de la CE, proscribiendo una aplicación selectiva de criterios y precedentes según su oportunidad.

**SEXTO.-** Así pues, consideramos de plena aplicación la citada *Resolución de 11 de mayo de 2012, de la Dirección General de la Policía, por la que se implementan los criterios y el procedimiento a seguir para las propuestas de ingreso en la Orden al mérito policial*, lo que nos impone efectuar, como siguiente análisis, si en el caso discutido se ha respetado su contenido.

En esa resolución se regulan en el número *Tercero* el procedimiento para la concesión de estas condecoraciones policiales, donde se destacan los siguientes hitos, en algunos de los cuales se concede audiencia a las organizaciones sindicales (negritas añadidas):

1. La elaboración de las propuestas corresponderá *“a las Unidades de destino de los funcionarios afectados”*.
2. Una vez concluidas, *“convocarán a los representantes de las organizaciones sindicales, a quienes facilitarán la relación de los funcionarios propuestos. Si la propuesta fuera por un hecho concreto se informará puntualmente sobre el mismo”*.
3. *“Se fijará un plazo de cinco días para que las organizaciones sindicales planteen por escrito cuantas alegaciones crean conveniente (...)”*.
4. El Jefe de la Unidad remitirá al Jefe Superior o al Secretario General correspondiente cuando se trate de Servicios Centrales, las propuestas correspondientes, debidamente informadas, *“con el fin de que aquél pueda resolver acerca de la tramitación o no de las mismas (...)”*.
5. *Las Organizaciones Sindicales, una vez conocida la decisión del Jefe Superior, podrán elevar al Consejo de Policía las propuestas que consideren procedentes (...)*.



Así pues, se contempla la intervención de las Organizaciones Sindicales en dos fases del procedimiento:

- a) Una vez elaboradas las propuestas, se les concede un plazo para alegaciones.
- b) Cuando se adopta la decisión de tramitar las propuestas, se les concede la posibilidad de que, a la vista de ellas, puedan elevar al Consejo de la Policía las propuestas que consideren procedentes.

No consta que en este caso la Administración haya ofrecido a los sindicatos la oportunidad de tales intervenciones, como se deduce del escrito del Secretario General de 19/11/2021 (folios 43 y siguientes del expediente administrativo), donde se alude a que se convocó a los sindicatos por videoconferencia en una concesión inmediatamente anterior de recompensas pero se omitió hacerlo en las que ahora se cuestionan, alegando como justificación: *al ser posteriores y encontrarse en el momento de las propuesta dos de ellos en situación de jubilados.*

La Abogacía del Estado argumenta que en la Ley 5/1964 no se contemplaba tampoco la intervención de los sindicatos y que se habría aplicado exclusivamente aquella norma. Sin embargo, debe considerarse aquella ley es preconstitucional y que la propia Dirección General de Policía, consciente de esta deficiencia, aprobó para subsanarla la Resolución de 11/05/2012, como en su propia motivación se expresa:

*El tiempo transcurrido desde que tales disposiciones fueron dictadas y la experiencia extraída en su aplicación aconsejan establecer e implementar unos criterios objetivos y homogéneos que, salvaguardando los requisitos exigidos en la Ley, mejoren las propuestas de concesión, **estableciendo al efecto un procedimiento que con la participación de las organizaciones sindicales representativas otorgue una mayor transparencia a todo el proceso de concesión.***

Así pues, entendemos cometido un vicio formal al no conceder la audiencia preceptiva a las organizaciones sindicales. Debemos valorar ahora las consecuencias jurídicas del incumplimiento, primero centrándonos en la legislación ordinaria y después en la posible vulneración de la libertad sindical.

La regla general en cualquier procedimiento administrativo exige conceder el trámite de audiencia a los interesados antes de dictar la oportuna resolución, a fin de que conozcan los detalles de su instrucción y puedan formular sus alegaciones.

La vulneración del trámite de audiencia es tan grave, que la jurisprudencia la hace equivaler a la omisión del procedimiento, por ser el acto constitucionalmente más relevante de la tramitación. Sobre las consecuencias de tal omisión se pronuncia el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 23 Mar. 2011, Rec. 4264/2009, Fundamento de Derecho Cuarto “in fine” (resalte tipográfico añadido):



*Es decir, la Sala consideró que se había omitido ese trámite que califica de esencial, y que constituye un auténtico principio general de derecho en tanto que nadie puede ser privado del derecho que como interesado posee a ser oído en un procedimiento, bien sea administrativo o en un proceso judicial. De modo que esa falta de audiencia, en este caso a sabiendas, puesto que la recurrente advirtió a la Administración de su condición de interesado, advertencia de la que la Administración hizo caso omiso, dio lugar a la nulidad de pleno derecho del acto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 a) de la Ley 30/1992.*

Pese a la importancia del trámite de audiencia, es conocida la doctrina jurisprudencial que entiende que su omisión no comporta necesariamente la invalidez del acto resultante y para ello atiende al dato de que se haya producido indefensión material y no meramente formal. En este caso sin embargo, sí entendemos que ha sido relevante la omisión porque estamos ante un procedimiento que no es meramente bilateral entre la Administración y los funcionarios directamente concernidos, sino que afecta a todos los funcionarios potencialmente acreedores de tales condecoraciones, cuyos derecho e intereses están representados por las organizaciones sindicales que, ejerciendo su función, deben velar para que se garantice la máxima transparencia y objetividad en la concesión de los honores y condecoraciones a los que el resto de funcionarios pueden aspirar.

Aun reconociendo que los funcionarios no tienen derecho subjetivo a obtener las condecoraciones, sí en cambio debe reconocerse el derecho a la participación en el procedimiento de concesión a las organizaciones sindicales, y así lo contempla la Resolución cuya aplicación en este caso se ha omitido, que ya hemos dicho que consideramos aplicable.

Esta omisión, por sí sola, hace nulos los nombramientos.

**SÉPTIMO.-** Pero también la omisión es importante como vulneración del ejercicio de la libertad sindical, que está reconocido en la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical, que en su art. 2.1 preceptúa que la libertad sindical comprende, además del derecho a fundar sindicatos y a afiliarse libremente a cualquiera de ellos, “*el derecho a la actividad sindical*” (apartado d) y en su mismo art. 2.2, que señala que el ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella “*comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga, al planteamiento de conflictos individuales y colectivos y a la presentación de candidaturas para la elección de comités de empresa y delegados de personal, y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes*” (apartado d).

En el ámbito de la organización policial, este derecho está recogido con matizaciones en el artículo 8 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, en sus “*Derechos de ejercicio colectivo*”, entre los que se encuentran: “*constituir organizaciones sindicales*”; y de forma colectiva: “*a la sindicación y a la acción sindical, en la forma y con los límites normativamente previstos*”; “*a la negociación colectiva, entendida, a los efectos de esta Ley, como la participación a través de las organizaciones sindicales*



*representativas, en el seno del Consejo de Policía o en las mesas que se constituyan en el marco de dicho órgano, en la determinación de las condiciones de prestación del servicio mediante los procedimientos normativamente establecidos”; “a ser informados, a través de las organizaciones sindicales, de los datos que facilite la Dirección General de la Policía respecto de las materias que sean objeto de estudio, participación e informe por el Consejo de Policía o por otros órganos de consulta y participación de los funcionarios” y “al planteamiento de conflictos colectivos en el Consejo de Policía”.*

En este ámbito se inserta el derecho a la participación de los sindicatos en la concesión de recompensas regulado en la Resolución de 11 de mayo de 2012 de la Dirección General de la Policía que dado, que forma parte del derecho positivo que regula la intervención sindical en este ámbito, debe entenderse amparada en la definición de lo que debe considerarse actividad sindical integrada como derecho a la libertad sindical.

Así debe deducirse de los criterios expresados en **la sentencia del Tribunal Constitucional 281/2005, de 7 de noviembre** que, en su fundamento jurídico tercero, describe el contenido del derecho fundamental a la libertad sindical en los siguientes términos:

*“...Aun cuando del tenor literal del art. 28.1 CE pudiera deducirse la restricción del contenido de la libertad sindical a una vertiente exclusivamente organizativa o asociativa, este Tribunal ha declarado reiteradamente, en virtud de una interpretación sistemática de los arts. 7 y 28 CE, efectuada según el canon hermenéutico del art. 10.2 CE, que llama a los textos internacionales ratificados por España - en este caso, Convenios de la Organización Internacional del Trabajo núm. **281/2005, de 7 de noviembre, del Tribunal Constitucional**, en su fundamento jurídico tercero, reproducido en la dictada por la **Sección 3ª del citado Tribunal el 11/04/2016**, describe el contenido del derecho fundamental a la libertad sindical en los siguientes términos: “...Aun cuando del tenor literal del art. 28.1 CE pudiera deducirse la restricción del contenido de la libertad sindical a una vertiente exclusivamente organizativa o asociativa, este Tribunal ha declarado reiteradamente, en virtud de una interpretación sistemática de los arts. 7 y 28 CE, efectuada según el canon hermenéutico del art. 10.2 CE, que llama a los textos internacionales ratificados por España -en este caso, Convenios de la Organización Internacional del Trabajo núm. estos casos, a diferencia de lo que ocurre con el contenido adicional de fuente legal o convencional, que resulta indisponible para el empresario, éste podrá suprimir las mejoras o derechos de esa naturaleza que previamente haya concedido. Ello no implica, sin embargo, que las decisiones empresariales de ese estilo (supresión de concesiones unilaterales previas que incrementen los derechos y facultades de las organizaciones sindicales) resulten ajenas a todo control constitucional desde la perspectiva del art. 28.1 CE, puesto que (como dicen aquellos pronunciamientos constitucionales) también la voluntad empresarial se encuentra limitada por el derecho fundamental de libertad sindical, de manera que la posibilidad de invalidación de lo previamente concedido tendrá su límite en que no se verifique la supresión con una motivación antisindical (STC 269/2000, de 13 de noviembre, FJ 5)...(Como es obvio el contenido adicional del derecho fundamental, ya sea de fuente legal o convencional, ya tenga origen en una atribución unilateral del empresario, puede añadir prerrogativas y poderes sindicales distintos a los comprendidos en el contenido esencial del art. 28.1 CE, pero puede también quedar referido a los derechos y facultades que integran ese núcleo mínimo e indisponible del derecho fundamental, articulando, más que nuevos derechos sindicales, ventajas y posibilidades complementarias, esto es,*



*precondiciones para un ejercicio efectivo e instrumentos de acción positiva para el favorecimiento y la mayor intensidad de los derechos que integran el contenido esencial de atribución constitucional directa. Lo que significa que la libertad de las organizaciones sindicales para organizarse a través de los instrumentos de actuación que consideren más adecuados podrá venir acompañada y favorecida por cargas y obligaciones de terceros, como el empresario, dirigidas a una efectividad promocional de los derechos y facultades que forman parte del contenido esencial de la libertad sindical).*

***En definitiva, las organizaciones sindicales tienen derecho a que el empresario asuma las obligaciones y cargas que las normas legales o pactadas o sus previos actos le impongan para promocionar la eficacia del derecho de libertad sindical en la empresa (contenido adicional) aunque, conforme a lo dicho, al mismo tiempo, no pueden demandar actos positivos de esa naturaleza promocional si no existe una fuente generadora de tal obligación. Claro que (y este elemento resultará decisivo en el presente caso) no puede confundirse la ausencia de una obligación promocional que grave al empresario fuera de aquellos ámbitos con la posibilidad de que éste adopte decisiones de carácter meramente negativo, disuasorias o impeditivas del desarrollo del derecho, dirigidas únicamente a entorpecer su efectividad."***

Del razonamiento expresado cabe concluir que, haber soslayado la participación de las organizaciones sindicales en la concesión de las recompensas, supone vicio de nulidad de pleno derecho por contravenir el derecho mencionado.

**OCTAVO.-** Ahora debemos valorar también, conforme solicitan los recurrentes, el fondo del asunto planteado, y en especial si la condecoración es la adecuada para recompensar la trayectoria profesional. El dato de que la recompensa se concede por la trayectoria y no por hechos concretos resulta de la motivación que se incorpora en cada uno de los cuatro casos, y también así se reconoce expresamente en los expedientes de propuesta de concesión, en el apartado 5.- de la Propuesta, bajo el rótulo "*Motivo de la propuesta*", donde se marca la casilla *Trayectoria Profesional* y se dejan en blanco las otras dos opciones: *Hecho Concreto* y *Hecho Humanitario*.

**Sin embargo, resulta claramente del artículo 5 de la Ley 5/1964, que tal recompensa (cruz de oro o de plata) solo está prevista para cuando concurren una serie de supuestos tasados, que son todos ellos de carácter singular:**

*Resultar muerto en acto de servicio o con ocasión de él, sin menoscabo del honor; ni por imprudencia, impericia o accidente.*

*Resultar con mutilaciones o heridas graves de las que quedaren deformidad o inutilidad importante y permanente, concurriendo las mismas condiciones señaladas en el párrafo anterior.*

*Dirigir o realizar algún servicio de trascendental importancia, que redunde en prestigio de la Corporación, poniendo de manifiesto excepcionales cualidades de patriotismo, lealtad o abnegación.*

*Tener una actuación extraordinaria y ejemplar, destacando por su valor, capacidad o eficacia reiterada en el cumplimiento de importantes servicios, con prestigio de la Corporación.*

*Realizar en general hechos análogos a los expuestos que, sin ajustarse plenamente a las exigencias anteriores, merezcan esta recompensa por implicar méritos de carácter extraordinario.*



En consecuencia, aunque admitiéramos por motivos dialécticos que la Resolución de 11/05/2012 no fuera aplicable, sin embargo, las condecoraciones cuestionadas deberían anularse porque no se cumpliría en su concesión el precepto legal indicado.

En este mismo sentido, si traemos a colación la Resolución de 11/05/2012, advertimos que también su regulación sustantiva se adapta y respeta el artículo 5 de la Ley antes transcrito, pues **solo contempla la concesión de la cruz de oro o de plata para los supuestos tasados del artículo 5 de la Ley, mientras que, para premiar la trayectoria profesional solo contempla la concesión de la de la Cruz al Mérito Policial con distintivo blanco**, pero exigiendo que se cumplan una serie de requisitos que en el número Segundo se enumeran:

*Cuando la propuesta de ingreso en la Orden al Mérito Policial para la concesión de la **Cruz al Mérito Policial con distintivo blanco** no se realice por hechos concretos, sino atendiendo a la valoración de la trayectoria profesional de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, deberán ser tenidos en cuenta por todos los órganos proponentes determinados criterios como son la dedicación, la disponibilidad, la especial responsabilidad, la iniciativa en su labor profesional o la participación en determinados dispositivos que mejoren la eficacia, eficiencia y calidad del servicio policial, y el prestigio e imagen del CNP.*

*Además de esta valoración, en el supuesto de trayectoria profesional, será necesario que concurran en los interesados las condiciones siguientes:*

*Diez años de servicios efectivos, debiendo conjugarse el tiempo de servicio en la plantilla con el tiempo de servicio en el Cuerpo, de forma que el cambio de destino no impida que un funcionario sea propuesto por su nueva plantilla.*

*Estar en posesión, al menos, de entre diez y veinte felicitaciones públicas, dependiendo del tipo de felicitación y del área de actividad en la que se obtuvieron.*

***Haber transcurrido al menos diez años desde la concesión de la anterior, salvo que la propuesta sea motivada por hechos concretos.***

*En consideración a la finalidad que la concesión de las condecoraciones al Mérito Policial persigue y a sentencias judiciales existentes al respecto, la Dirección General de la Policía evitará su concesión a título colectivo. Cuando se quiera proponer a todos los funcionarios de una Unidad, por su intervención en hechos relevantes concretos, se hará nominativamente a cada uno de ellos.*

Los sindicatos denuncian en esta ocasión tampoco se habrían cumplido algunos de los mencionados requisitos, alegando que en algunos casos se habrían acumulado varias de estas recompensas por trayectoria profesional sin respetar un periodo intermedio entre unas y otras de al menos diez años. No valoraremos esta alegación dado que, por las razones expresadas, se anula la concesión de la cruz de plata, por lo que se hace innecesario examinar otros vicios que pudieran concurrir.

Ello determina que debamos estimar el recurso, anulando por no ser conformes a Derecho, las Ordenes impugnadas en los Anexos referidos



**NOVENO.-** De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, procede la condena en costas a la Administración demandada con el límite de 2000 euros.

En atención a lo expuesto,

## FALLO

**ESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo promovido contra los siguientes nombramientos de las Órdenes del Ministerio del Interior publicadas en la Orden General Extraordinaria de la Policía Núm. 2539 de fecha 16/09/2021:

A) *ORDEN DEL MINISTRO DEL INTERIOR, POR LA QUE SE CONCEDE EL INGRESO EN LA ORDEN DEL MÉRITO POLICIAL, A FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA NACIONAL, CUERPOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y PERSONAL LABORAL DESTINADOS EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICIA*, respecto a las dos condecoraciones que constan en el ANEXO I – MEDALLA DE PLATA AL MERITO POLICIAL: Comisarios Principales, D. Héctor Moreno García y D. Francisco Rodríguez López.

B) *ORDEN DEL MINISTRO DEL INTERIOR POR LA QUE SE CONCEDE EL INGRESO EN LA ORDEN DEL MÉRITO POLICIAL, A MIEMBROS JUBILADOS DE LA POLICÍA NACIONAL*, respecto a las dos condecoraciones que constan en el ANEXO I – MEDALLA DE PLATA AL MERITO POLICIAL: Comisarios Principales, D. Javier Miguelañez Valero y José María Moreno Moreno.

Por no ser conformes a Derecho, se anulan las Ordenes impugnadas en los Anexos referidos. Se condena en costas a la Administración demandada con el límite expresado en el último FJ.

### MODO IMPUGNACIÓN

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que **NO ES FIRME** y contra la misma cabe interponer **RECURSO ORDINARIO DE APELACIÓN** en el plazo de **quince días** mediante escrito presentado en este Juzgado en el que se contengan las alegaciones en que se fundamente el recurso.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso de reposición deberá constituirse un depósito de 50 euros en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial, abierta en Santander, Cuenta nº 4257-0000-94-0119-21 debiendo indicar en el campo concepto, la indicación recurso seguida del Código "22 Contencioso-Apelación".



Si se hace mediante transferencia bancaria, desde una cuenta corriente abierta en cualquier entidad bancaria distinta a BANCO SANTANDER, el nº de cuenta donde se efectuará será: IBAN ES55 0049 3569 9200 0500 1274, y en el campo concepto y observaciones se deberá consignar los 16 dígitos correspondientes a la cuenta-expediente receptora de la cantidad: 4257- 0000-94-0119-21.

Si efectuare diversos pagos en la misma cuenta deberá especificar un ingreso por cada concepto, incluso si obedecen a otros recursos de la misma o distinta clase, indicando en el campo de observaciones la fecha de la resolución recurrida utilizando el formato dd/mm/aaaa, Quedan exentos de su abono en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, debiéndose acreditar, en su caso, la concesión de la justicia gratuita.

Añade el apartado 8 de la D.A. 15ª que en todos los supuestos de estimación total o parcial del recurso, el fallo dispondrá la devolución de la totalidad del depósito, una vez firme la resolución.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.