ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo
SECCIÓN QUINTA

Núm. de Recurso:	**0000204/2014**
Tipo de Recurso:	**PROCEDIMIENTO ORDINARIO**
Núm. Registro General:	**03249/2014**
Demandante:	**ASOCIACIÓN EUROPA LAICA**
Procurador:	**SRA. SEGURA SANAGUSTIÍN, Mª PILAR**
Demandado:	**MINISTERIO DE INTERIOR**
Abogado Del Estado	
Ponente Ilmo. Sr.:	**D. FERNANDO F. BENITO MORENO**

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ LUIS GIL IBÁÑEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. JOSE MARIA GIL SAEZ
D. JESÚS N. GARCÍA PAREDES
D. FERNANDO F. BENITO MORENO
D. TOMÁS GARCÍA GONZALO

Madrid, a once de noviembre de dos mil quince.

Visto por la Sala constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen el Recurso contencioso administrativo nº: 204/2014, interpuesto por la **ASOCIACIÓN EUROPA LAICA**, representada por la Procuradora Dª. Pilar Segura Sanagustín, contra la Orden de 3 de febrero de 2014, del Ministerio del Interior, en la que se concede la Medalla de Oro al Mérito Policial, con carácter honorífico, a favor de

Nuestra Señora María Santísima del Amor; habiendo sido parte, además, la Administración General del Estado, representada y defendida por su Abogacía.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado **DON FERNANDO F. BENITO MORENO.**

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Presentado el recurso, ante los Juzgados Centrales de lo contencioso Administrativo, que por reparto correspondió al nº 7, por auto de 9 de junio de 2014, se declaró incompetente para el conocimiento del asunto, acordando la remisión de actuaciones a esta Sala.

SEGUNDO.- Recibidas las actuaciones, previos los trámites oportunos, se confirió traslado a la representación de la parte actora para que formalizara escrito de demanda, lo que hizo formulando las alegaciones de hecho y de derecho que estimó oportunas, concluyendo con la súplica de una sentencia estimatoria del recurso.

TERCERO.- Dándose traslado de la demanda al Abogado del Estado para su contestación, lo hizo, formulando alegaciones previas, al entender que existía causa de inadmisibilidad del art. 69.b) LJCA, por falta de legitimación activa en la parte recurrente, ex arts. 19.1 a) y b) y 69 b), ambos de la LJCA.

CUARTO.- De dichas alegaciones previas se dio traslado a la parte actora para su contestación, presentando el correspondiente escrito que queda unido en las actuaciones, y por auto de 2 de diciembre de 2014, acordamos desestimar las alegaciones previas por falta de legitimación de la Asociación Europa Laica, dándose a la parte demandada el plazo de veinte días para la contestación de la demanda, lo que hizo, alegando en derecho lo que estimó conveniente, solicitando la confirmación en todos los extremos del acuerdo recurrido.

QUINTO.- Emplazada que fue la Cofradía de Culto y Procesión de Nuestro Padre Jesús "El Rico" y María Santísima del Amor, se personó en el procedimiento, y dándole traslado de las actuaciones, no presentó escrito alguno formulando alegaciones.

SEXTO.- Habiéndose solicitado el recibimiento a prueba en los escritos de demanda y contestación a la demanda, por auto de 2 de julio de 2015, se acordó dicho recibimiento, con el resultado que consta en las actuaciones.

SÉPTIMO.- Se dio traslado a las partes para conclusiones, lo que hicieron mediante el correspondiente escrito, en el que cada una de ellas se ratificó en sus respectivos pedimentos.

OCTAVO.- Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 10 de noviembre de 2015, en que tuvo lugar, quedando el recurso visto para sentencia.

VISTOS los preceptos que se citan por las partes y los de general aplicación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna mediante el presente recurso contencioso la Orden de 3 de febrero de 2014, del Ministerio del Interior, en la que se concede la Medalla de Oro al Mérito Policial, con carácter honorífico, a favor de Nuestra Señora María Santísima del Amor.

SEGUNDO.- En primer lugar deben despejarse las objeciones de tipo formal planteadas en la demanda, referidas a que a que no ha sido tramitado el preceptivo expediente a fin de resolver la concesión de la medalla.

En el presente caso, consta la concesión por Orden del Ministro del Interior, a propuesta del Director General de Seguridad (actual Director General de la Policía), oída la Junta de Seguridad (actual Junta de Gobierno de la Dirección General de la Policía), en sesión celebrada el 31 de enero de 2014, así como la propuesta sometida a la Junta de Seguridad efectuada por Subdirector General del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Policía.

De este modo, se ha tramitado el expediente sumario exigido por el artículo 2 de la Ley 5/1964, por lo que ningún defecto de forma cabe apreciar, y, aunque ciertamente no consta el documento de acuerdo de inicio del procedimiento, se trataría de un defecto de forma que no sería causante de nulidad, porque sólo tienen tal trascendencia, según doctrina reiterada del Tribunal Supremo, aquellas infracciones procedimentales que supongan una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, es decir, cuando concurra una situación de indefensión real o material en el Administrado, que en el supuesto de autos no se da.

TERCERO.- La motivación ofrecida en dicha orden para la concesión de la medalla es la siguiente:

"*Vista la propuesta de concesión de la Medalla de Oro al Mérito Policial, con carácter honorífico, elevada a este Departamento por esa Dirección, en favor de la Advocación Mariana Titular de la Real, Excelentísima, Muy Ilustre y Venerable Cofradía de Culto y Procesión de Nuestro Padre Jesús "El Rico y María Santísima del Amor, Cofradía con la que el Cuerpo Nacional de Policía mantiene una estrecha colaboración, principalmente en actos celebrados durante la Semana Santa y con la que comparte una serie de valores como la dedicación, el desvelo, la solidaridad y el sacrificio; previo informe favorable de la Junta de Gobierno de la Dirección General de la Policía, celebrada el pasada día 31 de enero del año en curso, y por considerarlo comprendido en los artículos 4° y 5° de la ley 5/1.964 de 29 de Abril y demás disposiciones concordantes, ESTE MINISTERIO ha tenido a bien conceder a Nuestra Señora MARÍA SANTÍSIMA DEL AMOR, la Medalla de Oro al Mérito Policial, con carácter honorífico.*

Consta en el expediente administrativo un informe del gabinete Técnico de la Secretaría General del Ministerio del Interior, donde se fundamenta la imposición de la Medalla de Oro al Mérito Policial, con carácter honorífico, a favor de Nuestra Señora María Santísima del Amor (Folios 2 a 4).

"1.- OBJETO DE LA PROPUESTA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 del vigente Reglamento Orgánico de Policía Gubernativa y en la Ley 5/64 de 29 de Abril de 1964, se propone el ingreso en la Orden al Mérito Policial a la advocación mariana Titular de la Real, Excelentísima, Muy Ilustre y Venerable Cofradía de Culto y Procesión de Nuestro Padre Jesús "El Rico" y María Santísima del Amor, Corporación inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, Sección de Entidades asociativas Católicas con el número 2281-SE/C, con fecha 02 de Diciembre de 1987.

2.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Dirección General de la Policía alberga la firme intención de condecorar a la advocación mariana Titular de la Real, Excelentísima. Muy Ilustre y Venerable Cofradía de Culto y Procesión de Nuestro Padre Jesús "El Rico" y María Santísima del Amor.

Esta Real Cofradía venera a María Santísima con la advocación de Amor, reconociéndola como Corredentora de la Humanidad y Mediadora Universal de todas las gracias dispensadas por Dios.

La relación del Cuerpo Nacional de Policía con esta Real Cofradía, radicada en Málaga, viene ya de años atrás y han sido numerosas las ocasiones en que esta Dirección General ha colaborado con ella, principalmente en actos celebrados durante Semana Santa.

De hecho, la vinculación histórica entre la Policía y esta Cofradía se remonta, cuando menos, al 14 de junio de 1938, fecha en la que la Orden General del llamado entonces Ministerio Público testificaba el nombramiento como hermano Mayor Honorario de la Cofradía al Cuerpo de Investigación y Vigilancia, uno de los antecesores del actual Cuerpo Nacional de Policía.

"El Rico y María Santísima del Amor de la capital de Málaga ha tenido la distinción de nombrar Hermano Mayor Honorario de la misma al Cuerpo de Investigación y Vigilancia, por lo que honrado por tal nombramiento he aceptado en nombre de todos, disponiendo por esta Orden que en lo sucesivo el comisario Jefe de Investigación y Vigilancia de aquella capital, con personal que designe, asista y de guardia de honor en los actos procesionales que dicha Real cofradía celebre".

El pasado año 2013 tuvo lugar, por tanto, la importante y señalada celebración del 75 aniversario de dicho Hermanamiento.

La cofradía es conocida en toda España por su privilegio de liberar todos los Miércoles Santo y durante su recorrido procesional a un penado. Cuenta para poder realizar año tras año el acto de liberación con la colaboración del Cuerpo de Instituciones Penitenciarias en la provincia de Málaga y con la del Presidente de la Audiencia Provincial.

Esa colaboración, tanto del Cuerpo Nacional de Policía como de otras Instituciones, es, sin duda, un reflejo de los valores que compartimos como la dedicación, el desvelo, la solidaridad y el sacrificio.

Se trata de una colaboración estrecha e intensa, a tenor de los numerosísimos actos de colaboración recíproca que ha habido a lo largo del siglo pasado y del actual, fundamentalmente durante la celebración de la Semana Santa.

El Cuerpo Nacional de Policía, ostentando la distinción de Hermano Mayor Honorario de esta Cofradía, quiso simbolizar dicha unión y colaboración mediante la

concesión, en el año 1999, de la Medalla de Oro con carácter. honorífico a Nuestro Padre Jesús "El Rico", se pretende honrar a María Santísima del Amor con la imposición de la Medalla de Oro con carácter honorífico, como muestra de cimiento y respeto, acogiéndonos bajo el manto de su protección y con el ruego de que nos guíe en la difícil pero importante misión que la Policía tiene encomendada.

Esta propuesta de condecoración constituye la manera de simbolizar la relación ya consolidada y aceptada entre dos instituciones de hondas raíces en Málaga.

La admiración y reconocimiento que esta Cofradía despierta entre la sociedad malagueña es a la vez extensible a la labor de servicio público que el Cuerpo Nacional de Policía realiza en la ciudad y provincia de Málaga.

Por cuanto queda expuesto, y de acuerdo a los méritos que concurren en la advocación mariana Titular de la Real, Excelentísima, Muy Ilustre y Venerable Cofradía de Culto y Procesión de Nuestro Padre Jesús "El Rico" y María Santísima del Amor, se propone su ingreso en la Orden al Mérito Policial"

CUARTO.- La tesis que fundamenta la pretensión actora, está basada en que se ha concedido una distinción a una figura religiosa, que no es persona, ni por tanto tiene entidad jurídica, ni es ni puede ser sujeto de derechos ni de obligaciones.

Y entiende que se ha producido Vulneración de la Ley 5/64, Reguladora de la Orden al Mérito Policial. Alega también motivos formales, señalando que carece de acuerdo de iniciación y tampoco contiene una protesta formal del Director General de la Policía, a pesar de que la Orden se refiere a ella.

Por su parte, el Abogado del Estado alega que es la Cofradía, la destinataria última de la distinción, que es una persona jurídica, señalando que la concesión a la Advocación Mariana, lo es en su condición de titular de la Cofradía, esto es, como imagen de la Cofradía, siendo la Cofradía la destinataria de la distinción. En efecto, de acuerdo con sus estatutos, la cofradía o Hermandad del Rico, cuya denominación oficial es Real, Excelentísima, Muy Ilustre y Venerable Cofradía de Culto y Procesión

de Nuestro Padre Jesús Nazareno Titulado "El Rico" y María Santísima del Amor, es representada a través de sus titulares.

Entiende que no se ha producido vulneración de la Ley 5/64, Reguladora de la Orden al Mérito Policial, y que la Administración ha actuado con respeto a los principios básicos de la actuación administrativa y tampoco se han producido defectos formales.

QUINTO.- La cuestión central planteada en el recurso y que constituye en esencia su propia razón y el motivo de la impugnación misma, está basada en que la medalla se ha concedido a un ente sin personalidad jurídica. A partir de tal presupuesto, a juicio de la Asociación actora, la Orden impugnada es de contenido imposible, vulnera el artículo 9.1 de la Constitución porque es contraria a la propia Constitución y al Ordenamiento Jurídico, en particular a la Ley *5/64;* vulnera el 9.3 de la Constitución porque es arbitraria y vulnera el artículo 103.1 de la Constitución porque es irracional y no sirve con objetividad ni eficacia a los intereses generales. Por ello incurre en las causas de nulidad previstas en el art. 62.1 e) y en el art. 62.2 de la L 30/92.

Sin embargo, tal argumentarlo quiebra cuando vemos que, efectivamente, como señala la Sra. Abogada del Estado, la Cofradía es la destinataria de la distinción. Cofradía que es una persona jurídica, Corporación inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, Sección de Entidades Asociativas Católicas con el número 2281-SE/C, con fecha 02 de Diciembre de 1987.

La Medalla, tal y como consta en la Orden de concesión, se otorga *en favor de la Advocación Mariana Titular de la Real, Excelentísima, Muy Ilustre y Venerable Cofradía de Culto y Procesión de Nuestro Padre Jesús "El Rico y María Santísima del Amor, Cofradía con la que el Cuerpo Nacional de Policía mantiene una estrecha colaboración, principalmente en actos celebrados durante la Semana Santa y con la que comparte una serie de valores como la dedicación, el desvelo, la solidaridad y el sacrificio".*

Se conoce como advocaciones, a las distintas formas de nombrar o referirnos a la Virgen María.

En nuestro caso, se trata de la advocación de Nuestra Señora María Santísima del Amor, que se utiliza como símbolo representativo de la Cofradía.

Por todos es sabido que las Cofradías en sus Estatutos establecen distintivos e imágenes de la hermandad con Advocaciones Marianas y Cristos, que de este modo se configuran como titulares de la Cofradía, como en el caso de autos, la Cofradía de Jesús el Rico, cuyos titulares son Jesús Nazareno Titulado "El Rico" y María Santísima del Amor.

Es por ello que la concesión a la Advocación Mariana, lo es en su condición de titular de la Cofradía, esto es, como imagen de la Cofradía, pero es la Cofradía, la persona jurídica, la destinataria de la distinción.

En efecto, de acuerdo con sus estatutos, la cofradía o Hermandad del Rico, cuya denominación oficial es Real, Excelentísima, Muy Ilustre y Venerable Cofradía de Culto y Procesión de Nuestro Padre Jesús Nazareno Titulado "El Rico" y María Santísima del Amor, es representada a través de sus titulares.

No siendo ésta la primera ocasión en la que se concede el ingreso en la Orden al Mérito Policial a una imagen religiosa como símbolo representativo de un colectivo, hermandad o cofradía, por su colaboración o vinculación con el Cuerpo Nacional de Policía en una labor de fomento del prestigio y la solidaridad del mismo.

El artículo 4 de la Ley 5/1964, del Orden del Mérito Policial, establece que *podrán ser recompensados con estas condecoraciones los miembros y funcionarios de los Cuerpos que integran la Policía Gubernativa, cualquiera que sea su categoría, así como aquellos otros componentes de los restantes Cuerpos y Unidades integrados en las Fuerzas de Seguridad del Estado; y, excepcionalmente, las personas ajenas a dicha Corporaciones, cuando se hagan acreedores a ello por su decisiva colaboración con aquellos funcionarios, practiquen actos de relevante importancia en*

defensa del orden o de la propiedad o de las personas, o así resulte aconsejable por otros importantes motivos.

Por su parte, el artículo 5ª de dicha Ley señala que 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 condiciones siguientes:

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

b) 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.

c) 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.

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

e) 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.

Así pues, conforme a dichos artículos, tales condecoraciones pueden otorgarse excepcionalmente, a personas (físicas o jurídicas) ajenas a los cuerpos policiales, en circunstancias semejantes dicha Corporaciones o cuando concurran méritos de carácter extraordinario.

De hecho, como se cita en el escrito de contestación a la demanda, existen numerosos precedentes de concesión de distintivos a una Cofradía, con cita a este respecto de las siguientes: concesión de Cruz al Mérito Policial con Distintivo Blanco a la Cofradía de Nazarenos Sagrada Cena por Orden de 16 de septiembre de 2004 o la Concesión de Cruz al Mérito Policial con Distintivo Blanco a la Cofradía de Jesús del Perdón y María Santísima de la Aurora por Orden de 20 de septiembre de 2010, la concesión del mismo distintivo a la Imagen del Cristo Jesús Caído de

Valdepeñas, como titular de la Cofradía de Nuestro Padre Jesús Caído y María Santísima de la Esperanza, por Orden de 25 de septiembre de 2001 o a la Imagen de María Santísima del Amor y Soledad de Fuengirola, titular de la Cofradía Santísimo Cristo de la Caridad y Santísimo Cristo Yacente de la Paz y la Unidad y María Santísima del Amor y Soledad, por Orden de 25 de septiembre de 2001.

Y así mismo, dicha contestación a la demanda iba acompañada de una certificación del Servicio de Documentación de Recompensas, en la que se hace constar, en el anexo que acompaña que fueron 40 en total a las Personas Jurídicas que les fueron concedidas en virtud de distintas Ordenes Ministeriales, condecoraciones al mérito policial, entre las que se incluyen asociaciones de vecinos, cofradías, ayuntamientos, cajas de ahorro, etc.

SEXTO.- Y, en todo caso, de lo anteriormente expuesto, se desprende que la facultad de concesión de la condecoración, en sus distintas modalidades viene atribuida con carácter exclusiva al Ministro del Interior, tal y como dimana de la dicción del articulo 2 de la Ley 5/1964, al decir: "*La Medalla al Mérito Policial, en cualquiera de sus clases, se concederá por orden del Ministro de la Gobernación,* -hoy Ministro del Interior-*, a propuesta del Director general de Seguridad, oída la Junta de Seguridad y previo expediente sumario que se instruirá por dicha Dirección General*".

De esta forma, puede afirmarse, que como se desprende de los términos literales utilizados por los preceptos transcritos, para el otorgamiento de este tipo de condecoraciones se confiere una potestad discrecional a la Administración, no predeterminándose de forma reglada los supuestos en base a los cuales es procedente dicho otorgamiento de la condecoración. La regulación contenida en el artículo 6 de la Ley 5/1964, es por lo tanto indicativa de los supuestos en que procede tal otorgamiento, o si se quiere, configura los requisitos mínimos en base a los cuales procedería el reiterado otorgamiento, mas no puede establecerse, «a sensu contrario», que basta con que nos encontremos con el supuesto contemplado en dicha norma para que ya proceda tal otorgamiento, sino que por el contrario ha de ser la Administración la que valore de una forma discrecional el supuesto de hecho en base al cual el funcionario se hace acreedor de la meritada condecoración,

aun partiendo de la existencia de alguna de las causas previstas en el artículo 6 citado.

Los motivos para la concesión de la medalla se especifican en la propia Orden impugnada y en la propuesta de concesión, en los términos expuestos más arriba, a los que nos remitimos.

Así pues, el Ministro del Interior goza de discrecionalidad para la concesión de la medalla que tratamos, pero no implica que dicha potestad no sea controlable jurisdiccionalmente, no solamente en relación con los elementos reglados, sino también en cuanto a la concurrencia de los hechos determinantes de la decisión, o si la decisión adoptada es arbitraria, o, vulnera los principios generales del derecho.

Como se dice en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2004 *"es verdad que este control no está exento de dificultades prácticas, pero no ha de confundirse la dificultad de control con la inexistencia del mismo. Cuando en autos aparecen datos suficientes que acreditan que los hechos determinantes de la decisión han sido errónea o parcialmente considerados la anulación se impone, cualquiera que sea el tipo de acto discrecional de que se trate. Del mismo modo, si en autos se acredita que la decisión es arbitraria o vulneradora de los Principios Generales del Derecho, la anulación es inexorable"*.

En efecto, nos encontramos ante el ejercicio de una potestad discrecional, sin que pueda apreciarse irracionalidad o arbitrariedad de la Administración, y ello porque nos encontramos ante una típica acción de fomento, en la que se ejercita una potestad dotada de la máxima discrecionalidad, una función de recompensa frente acciones dignas de emulación, acciones no determinables de forma apriorística, y no es en principio revisable el ejercicio de tal potestad, salvo que se vulneren algunos de los elementos fiscalizables en toda potestad discrecional, como pudieran ser el fin para el que la misma se otorgó, el procedimiento seguido, el órgano que ejerció la potestad, o la vulneración de los principios generales del derecho.

En nuestro caso, tales elementos ni siquiera se han planteado o expuesto por la actora, más allá del alegato del carácter aconfesional del Estado, que no debe llevar a este a desconocer la realidad sociológica de nuestro país.

La Sala es consciente de que la materia debatida suscita enconadas controversias en uno y otro sentido, por razones fácilmente entendibles, y que no es misión del Tribunal dar satisfacción a ninguna de ellas, sino simplemente ofrecer una respuesta utilizando como única herramienta el derecho.

Por todo ello, no habiéndose acreditado por la entidad actora la vulneración de alguno de tales elementos en base a los cuales pudieran ser objeto de fiscalización la facultad de premio o recompensa antes referida, procede la desestimación de la demanda.

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 139.1 de la LJCA, en la redacción dada por la ley 37/20011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, al desestimarse las pretensiones actoras, procede la expresa imposición de las costas causadas en esta instancia a dicha parte.

FALLAMOS

Que **DESESTIMAMOS** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la **ASOCIACIÓN EUROPA LAICA**, representada por la Procuradora Dª. Pilar Segura Sanagustín, contra la Orden de 3 de febrero de 2014, del Ministerio del Interior, en la que se concede la Medalla de Oro al Mérito Policial, con carácter honorífico, a favor de Nuestra Señora María Santísima del Amor, resolución que confirmamos, por ser en los extremos examinados, conformes al ordenamiento jurídico; con imposición de costa a la parte actora.

Así por nuestra sentencia, contra la que no cabe recurso, en la que se formula voto particular, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior en la forma acostumbrada, de todo lo cual yo, la Letrada de la Administración de Justicia, doy fe.

VOTO PARTICULAR que formulan los Ilmos. Sres. D. José Luis Gil Ibáñez y D. Jesús Nicolás García Paredes a la Sentencia de 11 de noviembre de 2015, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 204/2014.

Respetando la argumentación jurídica y la decisión adoptada mayoritariamente, discrepamos respetuosamente de las mismas y consideramos que debía haberse estimado el recurso contencioso-administrativo y anulado la resolución administrativa impugnada sobre la base de los razonamientos que a continuación se exponen.

PRIMERO.- La Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones policiales, establece una serie de *"recompensas"* para "*premiar a quienes observen las virtudes de patriotismo, lealtad y entrega al servicio en el más alto grado, y que, al mismo tiempo, fomente la interior satisfacción y estímulo en todos los funcionarios de la Policía"* (segundo párrafo de la Exposición de Motivos), enmarcándose, por tanto, en el supuesto más típico del llamado *"Derecho Premial"*, que configura las condecoraciones como un estímulo honorífico con el que recompensar comportamientos muy relevantes o trayectorias profesionales ejemplares de

personas o de grupos de personas, muchas veces anónimas, que objetivamente se han hecho acreedoras de ellas.

La Ley 5/1964 establece como tales recompensas en el ámbito policial la Medalla de Oro, la Medalla de Plata y la Cruz, con distintivo rojo o con distintivo blanco (artículo 1).

En principio, las recompensas se dirigen directamente a *"los miembros y funcionarios de los Cuerpos que integran la Policía [...] así como aquellos otros componentes de los restantes Cuerpos y Unidades integrados en las Fuerzas de Seguridad del Estado [...] cuando se estime que reúnen alguna de las circunstancias exigidas para su concesión"*. Sin embargo, este ámbito subjetivo se extiende, *"excepcionalmente"*, a *"las personas ajenas a dichas Corporaciones, cuando se hagan acreedoras a ello por su decisiva colaboración con aquellos funcionarios, practiquen actos de relevante importancia en defensa del orden, de las personas o de la propiedad, o así resulte aconsejable por otros importantes motivos"*.

En consecuencia, parece claro que los destinatarios ordinarios de las condecoraciones policiales son los miembros de la Policía Nacional y de los demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y sólo excepcionalmente otras personas, físicas o jurídicas, o, incluso, entes sin personalidad -la Ley no exige la personalidad jurídica por lo que es perfectamente factible que el destinatario sea un ente sin personalidad, aunque la Sentencia mayoritaria afirma la personalidad jurídica de la Cofradía por su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia-, cuando concurra alguno de los motivos legalmente señalados: realicen alguna de las actuaciones mencionadas -actos de relevante importancia en defensa del orden, de las personas o de la propiedad- o así resulte aconsejable por otros importantes motivos.

Tanto en uno como en otro caso se está ante conceptos jurídicos indeterminados que habrá que precisar atendiendo a las circunstancias concurrentes, pero, indudablemente, delimitados por la propia Ley, puesto que cuando se trata de recompensar a personas ajenas a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado con una condecoración policial resulta, por un lado, que la expresión

"excepcionalmente" supone una importante restricción, y, por otro lado, que tanto las actuaciones desarrolladas como los importantes motivos que justifican el premio no pueden desconectarse de las relevantes misiones que a aquéllas les encomienda el artículo 104.1 de la Constitución, a saber, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Resulta significativo a este respecto que para la concesión de la Medalla de Oro o de Plata al Mérito Policial se requiere, como con mayor detalle se recoge en la Sentencia mayoritaria, que los interesados fallezcan en acto de servicio o padezcan mutilaciones o heridas graves de las que quedan deformidad o inutilidad importante y permanente en determinadas condiciones, dirijan o realicen algún servicio de trascendental importancia, que redunde en prestigio de la Corporación, poniendo de manifiesto excepcionales cualidades de patriotismo, lealtad o abnegación, tengan una actuación ejemplar y extraordinaria, destacando por su valor, capacidad o eficacia reiterada en el cumplimiento de importantes servicios, también con prestigio de la Corporación, o realicen, en general, hechos análogos a los expuestos que, sin ajustarse plenamente a las exigencias anteriores, merezcan la recompensa por implicar méritos de carácter extraordinario (artículo 5).

Por tanto, de la propia Ley 5/1964 se deduce que el otorgamiento de una condecoración policial a una persona no perteneciente a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado es excepcional y sólo procede cuando, con carácter extraordinario, resulte aconsejable su concesión por importantes motivos relacionados con el propósito de tales recompensas.

No ofrece duda a quienes suscriben este voto particular que en la apreciación de las circunstancias que determinan la concesión de alguna de las condecoraciones policiales legalmente previstas pueden influir distinto tipo de razones, debiendo reconocerse un margen en esta labor evaluadora, pero sometido a unos límites legales precisos que, además, han de interpretarse conforme a la realidad social de este momento.

SEGUNDO.- En el supuesto de autos se discute la conformidad a Derecho de la concesión de *"la medalla de oro al mérito policial"*, es decir, de la máxima

condecoración policial, con carácter honorífico, a *"la advocación mariana, titular de la Real, Excelentísima, Muy Ilustre y Venerable Cofradía de Culto y Procesión de Nuestro Padre Jesús «El Rico» y María Santísima del Amor"*.

El fundamento de la propuesta se trascribe literalmente en la Sentencia de la que se discrepa, si bien cabe reparar en los que pueden considerarse motivos del otorgamiento que pueden reducirse a que, desde hace tiempo, la Dirección General de la Policía colabora con la Cofradía, principalmente en actos de la Semana Santa, habiendo sido nombrado como Hermano Mayor Honorario un Cuerpo antecesor del actual Cuerpo Nacional de Policía, con la consecuencia de que algunos de sus integrantes han de asistir y dar guardia de honor en los actos procesionales que la Cofradía celebre, añadiéndose que la Cofradía es conocida por el privilegio de liberar a un penado durante la Semana Santa, con la colaboración del Cuerpo de Instituciones Penitenciarias y con la del Presidente de la Audiencia Provincial, considerándose esta colaboración un reflejo de valores como la dedicación, el desvelo, la solidaridad y el sacrificio, aludiéndose igualmente a que en 1999 se concedió la misma medalla a *"Nuestro Padre Jesús «El Rico»"*.

Pues bien, a diferencia de lo que se sostiene por la posición mayoritaria, entendemos que tal argumentación no es encuadrable en los términos previstos en la Ley 5/1964, pues no se evidencia ningún importante motivo que aconseje el excepcional otorgamiento.

A este respecto, no compartimos la idea de que el control jurisdiccional deba limitarse, como se hace en la Sentencia mayoritaria, a la mera constatación de que se han ofrecido los motivos de la concesión, sino que perfectamente puede, y debe, abarcar la adecuación de dichos motivos, sin que valga cualquiera.

En efecto, consideramos que, con todos los respetos para la postura mayoritaria, ni la asistencia a actos procesionales ni el privilegio de liberar un preso durante la Semana Santa constituyen comportamiento o actuaciones extraordinarias o *"motivos"* que, excepcionalmente, aconsejan otorgar la principal distinción policial, al no suponer esta concesión ningún incentivo para los miembros de la Policía Nacional, apareciendo desconectada de las funciones que realizan, encuadrándose

más en un ámbito ajeno al propio de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, especialmente si se atiende a los expresados requisitos que se exigen para que se dé a sus integrantes, siendo evidente, a nuestro juicio, que la *"colaboración"* descrita no implica la prestación de servicios de trascendental importancia, una actuación ejemplar o extraordinaria ni, en suma, ninguna circunstancia excepcional a la que se asemeje.

Tampoco es admisible la referencia que se hace a la concesión de la misma Medalla *"a Nuestro Padre Jesús «El Rico»"*, pues, aparte que esta concesión no se discutió en vía jurisdiccional, no se explican los motivos por los que aquélla se otorgó ni porqué se hizo en 1999 y la presente en 2014.

Además, en la propuesta se contienen referencias religiosas de muy difícil, sino imposible, justificación a la luz del artículo 16 de la Constitución y, según se ha dicho, de la realidad social española actual, desvirtuándose plenamente la finalidad legal de la condecoración cuando se dice que *"Esta vez, se pretende honrar a María Santísima del Amor con la imposición de la Medalla de Oro de carácter honorífico, como muestra de nuestro reconocimiento y respeto, acogiéndonos bajo el manto de su protección, y con el ruego de que nos guíe en la difícil pero importante misión que la Policía tiene encomendada"*.

Ante todo ello, reiteramos que debió estimarse el recurso contencioso-administrativo y anularse la concesión, sin que a ello obsten los precedentes que con profusión de citan en la contestación a la demanda, puesto que, al igual que sucede con la concesión a *"Nuestro Padre Jesús «El Rico»"*, por un lado, no consta que ninguno de dichos precedentes se impugnaran en vía jurisdiccional, sin que tal falta de impugnación determine el decaimiento de la presente, y, por otro lado, no se relacionan los motivos por los se otorgaron.

Madrid, a 11 de noviembre de 2015.