

INFORME SSCC2020/147 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREAN CONDECORACIONES Y DISTINCIONES HONORÍFICAS, Y SE REGULA SU CONCESIÓN, DIRIGIDAS AL PERSONAL DE LA UNIDAD DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA ADSCRITA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, O A PERSONAS, COLECTIVOS Y ENTIDADES PÚBLICAS O PRIVADAS QUE COLABOREN CON LA MISMA.

Asunto: Disposiciones de carácter general: decreto. Competencia administrativa: Policía Autonómica. Reglamento independiente. Condecoraciones y distinciones honoríficas dirigidas al personal de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma: Medalla al Mérito Policial, Cruces de Permanencia y Distinción Honorífica a personas y entidades no integrantes de la Unidad. Naturaleza de los premios. Registro de condecoraciones y distinciones.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 25 de noviembre de 2020 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente mediante un consigna.

SEGUNDO.- Tal y como se ha trasladado verbalmente, el presente Informe se emite con carácter de urgencia, a efectos de su remisión para la próxima reunión de la Comisión General de Viceconsejeros.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El proyecto de Decreto tiene por objeto la creación de condecoraciones y distinciones honoríficas, y regular su concesión, dirigidas al personal de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía, o a personas, colectivos y entidades públicas o privadas que colaboren con la misma.

Según la Memoria Justificativa: *“Mediante Orden de 31 de agosto de 1993, del Ministerio del Interior, se creó la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía (...) En relación con lo anterior, el Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, modificado por el Real Decreto 1089/2000, de 19 de junio, reguló la organización de las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y estableció las peculiaridades del régimen estatutario de su personal. En este marco, el 21 de diciembre de 1992 se firmó un Acuerdo Administrativo de Colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia policial, para la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía a la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 1/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Resulta procedente la creación de una Orden al Mérito Policial como reconocimiento público a servicios meritorios de carácter extraordinario, que preste el personal de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que hayan tenido lugar en beneficio de la seguridad pública, así como también al servicio continuado en esa Unidad, garantizando el ejercicio y el respeto de los derechos y libertades de la ciudadanía.

Al objeto de otorgar el reconocimiento a esta actividad realizada por el personal de la Unidad, cuando exceda con carácter extraordinario de su normal cumplimiento profesional, en beneficio de la libertad, seguridad y convivencia de la ciudadanía, o también por su constancia y dedicación al servicio dentro de la propia Unidad, se crean las condecoraciones y distinciones recogidas en este decreto.

Se establece, además, una distinción honorífica para aquellas a personas, colectivos y entidades públicas o privadas, que colaboren con la misma que hayan realizado, en razón de su constancia o su relevancia, una labor de apoyo y colaboración con el personal de la Unidad, en el ejercicio de sus funciones, favoreciendo de esta manera la eficacia de las mismas y facilitando, asimismo, la prestación de un servicio de mayor calidad ”.

El proyecto que nos ocupa, pues, viene a crear y regular la Orden al Mérito Policial de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma, la cual se divide en las siguientes categorías de condecoraciones y distinciones: Medalla al Mérito Policial, Cruces de Permanencia, y Distinción Honorífica a personas y entidades no integrantes de la Unidad.

SEGUNDA.- Desde una perspectiva formal no consta, salvo error u omisión, que el proyecto esté desarrollando o ejecutando ninguna previsión legal, por lo que estaríamos ante un reglamento de los denominados “independientes”.

Según la STS de 28 de enero de 1997, Rec. n.º 6/1993: “ *Los reglamentos independientes por el contrario, regulan materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de Ley: de ahí que la doctrina científica más cualificada enseñe que los reglamentos independientes sirven para regular todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de poderes que a la Administración les esté conferidos discrecionalmente. Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no pueden modificar ni derogar el contenido de una Ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Ni tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas. La Jurisprudencia ha confirmado que los reglamentos independientes, son tales por no hallarse comprendidos en el ámbito de la reserva de Ley (SSTS 10-3-82, 12-2-86 y 12-11-86, entre otras) ”.*

Este tipo de reglamentos, admitidos en nuestro Derecho, sólo pueden tener cabida además de para regular el ámbito interno u organizativo de la Administración, cuando la materia o submateria que constituye su objeto ni está sometida a reserva de ley, ni ha sido regulada en una norma con rango de ley formal, de manera que el reglamento es el que procede a hacerlo ante esa laguna legal. Dado que el presente proyecto no esta desarrollando o ejecutando ninguna norma con rango de Ley, consideramos que la regulación de las condecoraciones y distinciones que se contemplan en el proyecto que nos ocupa es conforme a derecho.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 2/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

TERCERA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 47.1.1ª del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma *“El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos”*.

El artículo 85.1 también establece que *“En el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio”*.

Por otra parte, el artículo 11 determina que *“Los poderes públicos de Andalucía promoverán el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena, fundamentada en los valores constitucionales y en los principios y objetivos establecidos en este Estatuto como señas de identidad propias de la Comunidad Autónoma. Con esta finalidad se adoptarán las medidas precisas para la enseñanza y el conocimiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía”*.

Además, el Capítulo III de su Título I regula los principios rectores de la actuación de las políticas públicas, entre los que se encuentran dentro de su artículo 37.1: *“2º. La lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, especialmente mediante la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad”*, o *“18º. La conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía”*.

CUARTA.- En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, como ya hemos indicado se trata de un reglamento independiente, no existiendo ninguna disposición legal o incluso reglamentaria que prevea de manera directa o indirecta la creación y régimen jurídico de las distinciones honoríficas que se regulan.

No obstante, el artículo 47 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, según el cual: *“Las Comunidades Autónomas incluidas en el apartado 2 del artículo 37 de la presente Ley, podrán solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 de aquélla, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía”*.

En desarrollo de dicho precepto se dictó el Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal. Con arreglo a ello el Acuerdo de 21 de diciembre de 1992 fue firmado entre el Ministerio de Interior y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

QUINTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 25 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 3/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

SEXTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.1.- Según lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*. Debería desarrollarse dicha adecuación, al resultar demasiado lacónica.

Recientemente el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, ha destacado que: *“No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodíctica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la inexistencia de “alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias”*.

6.2.- Consta el otorgamiento del trámite de audiencia a diversas entidades. No obstante, consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el decreto proyectado, se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

6.3.- En cuanto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los *“Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”*. Sobre los reglamentos independientes, las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998 (reiterada en STS de 13 de noviembre de 2001, Rec. N° 8281/1997), concluyen que *“(…) estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad”*.

Atendiendo a la doctrina del Consejo Consultivo contenida, entre otros, en el Dictamen 290/2008, el objeto del proyecto sometido a informe carece de *“engarce legal”*, en cuanto a que regula unas condecoraciones y distinciones que no están previstas ni reguladas en ninguna norma con rango de ley, estatal o de la Comunidad Autónoma. Por tanto, consideramos que no procede el Dictamen del Consejo Consultivo en los términos expresados.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 4/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

6.4.- Según la Memoria Económica: “El proyecto normativo no tiene incidencia económica financiera que afecte a los ingresos y gastos públicos”. Sin embargo, la creación material de las condecoraciones y distinciones, según el diseño e ilustraciones que figuran en los Anexos, entendemos que se llevará a cabo mediante la adjudicación del correspondiente contrato y, además, consta en el expediente la realización de acciones de comunicación institucional por valor de 14.500 euros más IVA.

En este sentido, según Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, n.º 242/2017, de 16 de mayo de 2017, “(...) si existieran circunstancias que impiden realizar una evaluación precisa en ese estadio inicial, incluyendo el desglose correspondiente al coste de las distintas medidas y actuaciones previstas para la ejecución de la disposición, siempre será preferible que se deje constancia de ello, a la espera de realizar los estudios y comprobaciones pertinentes, en vez de reflejar una estimación del coste igual a cero, que en la práctica generalidad de los casos se revela como un supuesto inverosímil”.

SÉPTIMA.- Con carácter previo procedemos a realizar una consideración general:

Hemos de determinar la naturaleza jurídica de las distinciones reguladas por el proyecto, para lo cual nos remitimos al Informe SSPI000042/18, de 15 de octubre de 2018, solicitado por el Director Gerente del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, respecto al proyecto de Decreto por el que se crea la distinción en cultura preventiva en Andalucía, según el cual:

“(...) el presente informe tendría como presupuesto la no caracterización de tal Distinción como una subvención. En tal sentido consideramos que se encontraría excluida del ámbito de aplicación de la normativa subvencional ello por cuanto que se trataría de una Distinción que se otorgaría sin la previa solicitud del beneficiario (artículo 3.3 del Borrador de Decreto en relación con el artículo 4 a) de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, Ley General de Subvenciones) así como , por otra parte, por su carácter honorífico o simbólico (artículos 5.1 y 6 del Borrador de Decreto) que excluirían cualquier dotación o valor económico a favor de sus destinatarios.

En tal sentido transcribiremos a continuación las consideraciones incorporadas al Informe EMPI00223/11 Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de los premios a las buenas prácticas en la red Andalucía Orienta y se convoca su edición para el año 2011, evacuado por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo a instancias de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo con fecha 1 de febrero de 2012, que en su día habría abordado dicha cuestión. Así siguiendo el Informe referenciado:

<<Hemos de plantearnos la naturaleza jurídica de los premios objeto de la orden proyectada y, consecuentemente, la suficiencia de rango de la disposición propuesta para la regulación de los mismos. Así, el artículo 4 de la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones, excluye de su ámbito de aplicación “Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”, condición esta última que sí se da en los premios ahora analizados según el artículo 3 de la orden, pero en cambio no concurre otro de los requisitos establecidos en el artículo 2 de la Ley como necesarios para encontrarnos ante una subvención, como es el de que se trate de una disposición dineraria, ya que los premios previstos no consisten ninguno en ello, como tampoco pueden

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 5/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

encuadrarse en las ayudas en especie referidas en la Disposición adicional única del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía y en el artículo 3 del Reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, pues la concesión de los premios en cuestión no significaría la adquisición de bienes, derechos o servicios de valor económico relevante como para considerar que con su entrega se estaría fomentando por la Administración Pública una actividad de utilidad pública o interés social o promoviendo una finalidad pública {art. 2.1.b) Ley General de Subvenciones}, sino que equivaldrían al reconocimiento público de determinados méritos sin perjuicio de la entrega de diplomas o placas conmemorativas como soportes físicos de los actos de concesión de los premios para su constancia, bienes estos de valor económico no determinante o irrelevante para la realización de la actividad premiada.

En este sentido, téngase en cuenta la distinción efectuada en la doctrina científica por Miguel José Izu Belloso entre el premio-subvención y el premio honorífico, refiriéndose al primero como cantidad de dinero o ayuda en especie, aunque “En realidad, todo premio suele conllevar, acompañando o no al dinero, la entrega de algún bien, habitualmente de insignificante valor económico, diplomas, medallas, trofeos cuyo principal valor es el simbólico, pero en ocasiones el objeto entregado como premio también puede tener valor económico”, por lo que hablaríamos de premio honorífico “cuando carece de contenido económico relevante, salvo la entrega de diploma, medalla o trofeo ya mencionada, y se dirige en exclusiva, en expresión de Jordano de Pozas, al enaltecimiento social del beneficiado” (“El Régimen Jurídico de los premios concedidos por las Administraciones Públicas”, Revista Jurídica de Navarra, nº 47, enero-junio 2009).

Por tanto, dado que los premios previstos en la orden consistirían en prestaciones honoríficas y no económicas, no resulta de aplicación la Ley General de Subvenciones ni la normativa general en la materia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es decir, el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo y el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (...)»>”.

En consecuencia, las condecoraciones y distinciones que nos ocupan no constituyen subvenciones públicas por los motivos expuestos, sino premios de carácter honorífico cuyo soporte físico no posee un valor económico determinante.

OCTAVA.- Entrando ya a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

8.1.- Con carácter general, apreciamos que el ámbito subjetivo del proyecto en cuanto a la concesión de las condecoraciones y distinciones reguladas en el mismo, ha de revisarse, de manera que quede perfectamente claro dicho ámbito para cada una de ellas, particularmente en lo que concierne a: 1) El personal que preste sus servicios en la Unidad. 2) Las “personas, colectivos o entidades públicas o privadas”, cuyo concepto debería ser siempre el mismo a lo largo del articulado. 3) El personal funcionario de los restantes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Así por ejemplo, en el

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 6/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Artículo 3 tendría que quedar claro e indicarse expresamente a quién se concederá cada una de las categorías que integran la Orden.

8.2.- **Título.** Sin perjuicio de lo que se dirá en materia de técnica normativa y al albur de lo señalado para el Artículo 3 en cuanto a las categorías de la Orden, no sería correcto decir que las condecoraciones y distinciones están dirigidas al personal de la Unidad, pues las “distinciones” (Distinción Honorífica) serán otorgadas según el párrafo e) del referido Artículo 3 a “*personas y entidades no integrantes de la Unidad*”. Por ello, debería modificarse el Título del proyecto.

8.3.- **Artículo 1.** Regula el objeto.

8.3.1.- Establece que se podrá distinguir a una persona, colectivos o entidades públicas o privadas. Respecto a estos colectivos o entidades interpretamos que, en principio, la distinción se concedería exclusivamente a éstas, y no a cada una de las personas que la integren, lo que se extendería al uso de las mismas.

Sobre esta circunstancia, ponemos de relieve el Informe SSPI00292/11, de 14 de noviembre de 2011, de Servicios Centrales, solicitado por la Viceconsejería de Presidencia, sobre la posible autorización para portar sobre el uniforme a título individual, réplica de la Medalla de Andalucía, concedida a la Academia de Guardias Úbeda-Baeza (Jaén) en su condición de antiguo alumno y miembro del Cuerpo, que rechaza esta posibilidad de realizar copias de las medallas para uno o varios integrantes del colectivo honrado por la distinción, aplicando la normativa hasta ahora vigente:

“De acuerdo con esos preceptos, y observando el contenido de las características de la medalla, realizando una tarea integradora para el supuesto concreto, en cuanto al uso, estimamos que si la Medalla se otorgó al colectivo, en función de unas determinadas circunstancias, su labor hasta 1994 en Bosnia Herzegovina, como parece deducirse de la información facilitada en el correo electrónico, no podría inscribirse el nombre de una persona de ese colectivo en una posible copia que pudiese autorizarse, por no haberse otorgado por méritos individuales, ni constar en el expediente de concesión los mismos de forma individual suponemos. Asimismo, estimamos que tampoco puede usarse la misma si no es en algún acto oficial al que el colectivo de los cascos azules destinados en Bosnia Herzegovina fuere convocado ”.

No obstante, toda vez que el proyecto como disposición de carácter general, está regulando las distinciones que se definen en el mismo, podría establecer expresamente el régimen jurídico de su otorgamiento a colectivos o entidades públicas o privadas, en cuanto a la individualización o no de la distinción en la figura de su representante, y el modo de ejercitar los derechos inherentes a la misma.

8.3.2.- Para evitar confusiones con los servicios prestados por las personas pertenecientes a la Unidad, respecto de la distinción a personas, colectivos o entidades públicas o privadas, no debería aludirse a “*prestación de servicios por tiempo continuado*” o que “*prestasen sus servicios*”. Por ello recomendamos que se modifique la redacción.

8.4.- **Artículo 2.** Tendrían que incluirse en el ámbito de la Orden al Mérito Policial de la Unidad (en adelante “la Orden”), no solo a las personas o entidades públicas o privadas, sino a todas

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 7/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

las que prevé el Artículo 1, incluyendo al personal de la Unidad, así como a los “colectivos”. Los motivos de la concesión de la Orden deben ser coincidentes con los del propio Artículo 1, sin perjuicio de lo previsto en el Capítulo II para cada una de las categorías.

8.5.- **Artículo 3.** Regula las categorías de las condecoraciones y distinciones.

8.5.1.- Entendemos que las “condecoraciones” serán las previstas en los párrafos a), b), c) y d), mientras que las distinciones son las que se regulan en el párrafo e).

8.5.2.- Debería especificarse si se otorgará una condecoración y distinción por categoría, o podrán ser varias dentro del mismo procedimiento para su concesión. Ello se reitera para el **Artículo 4.3.**

8.5.3.- Como ya hemos adelantado, existe una incertidumbre sobre al ámbito subjetivo de aplicación de la “Distinción Honorífica” del párrafo e). Mientras que el Artículo 4.3 se refiere al personal funcionario de los restantes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (el primero incluso lo define como un supuesto excepcional), el Artículo 4.2 lo hace respecto a las personas físicas o jurídicas que hayan ejercido o ejerzan una labor distinguida en favor de dicha Unidad, mientras que el Artículo 8 alude a ambas. Por tanto, ha de aclararse cuáles serán las causas y la distinción que se otorgará, por un lado, a las personas, colectivos o entidades públicas o privadas, y por otro, al personal funcionario de los restantes Cuerpos de Seguridad, y cuál es la diferenciación entre los preceptos citados.

8.6.- **Artículo 4.** En el apartado 3 se regula un supuesto excepcional de distinciones honoríficas para el personal funcionario de los restantes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Entendemos que éstos serán los enumerados en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, no solo debería precisarse cuáles serán las “condiciones exigidas para su concesión”, sino en qué reside su carácter “excepcional”, el régimen jurídico para su otorgamiento y las previsiones eventualmente aplicables del presente proyecto, en particular, si estas distinciones se concederán en el mismo acto público del Artículo 15, y según el procedimiento del Capítulo III.

8.7.- **Artículo 5.** Regula la cualificación de las conductas valorables.

8.7.1.- Interpretamos que la cualificación de las conductas solo es aplicable al personal de la Unidad. Por ello, planteamos se valore la posibilidad de incluir alguna causa de exclusión respecto a las personas físicas, colectivos o entidades públicas o privadas que según el Artículo 1 “*presten un servicio destacado o facilitasen de manera notoria el desarrollo de la labor policial*”.

8.7.2.- En el apartado 2 habrían de quedar perfectamente identificadas las causas de exclusión, especialmente las relativas a la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, en cuanto las condenas y sanciones que pudieran imponerse para la cualificación de las conductas valorables.

8.7.3.- En el apartado 2.a) debería distinguirse entre la condena por sentencia judicial firme, y la existencia de una sanción con base a la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo. Tendría que

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 8/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

precisarse qué tipo de faltas, delitos o infracciones se incluyen en el supuesto de condena por sentencia judicial firme, o si se incluye cualquier supuesto con independencia del tipo infractor.

8.7.4.- En el apartado 2.b) advertimos que la mentada Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, no contiene ninguna previsión sobre “*personas que estén sujetas a procedimientos penales, en calidad de investigadas o procesadas*”, lo que debería aclararse.

8.7.5.- Suponemos que el apartado 2.c) se refiere a expedientes disciplinarios iniciados conforme a la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de marzo. No obstante, debería precisarse si no solo se incluyen las personas “*incursas*” en un expediente disciplinario, sino también una vez se hubiera, en su caso, dictado la resolución sancionadora.

8.8.- **Artículo 6.** En el apartado 6.1.f) se desconoce cuáles son los artículos anteriores a los que se está aludiendo, toda vez que es el propio precepto el que está regulando los supuestos.

Intuimos que el apartado 3 (en realidad apartado 2) está vislumbrando un caso en el que, si bien se seguirá el procedimiento del Capítulo III, podrá concederse la Medalla a una o varias personas en un acto distinto al previsto en el Artículo 15. De todos modos debería matizarse el carácter excepcional de este supuesto.

8.9.- **Artículo 7.** En el primer párrafo se indica que la Cruz de Permanencia también podrá entregarse al personal que se encuentre prestando servicio fuera de la Unidad, circunstancia que no se señala en el Artículo 9.3, lo que ha de aclararse.

8.10.- **Artículo 8.** Reiteramos las dudas existentes entre este precepto y los artículos 3.e) y 4.3.

8.11.- **Artículo 9.** Regula el ámbito temporal.

8.11.1.- Se suscita la duda de si el precepto será de aplicación a las Distinciones que se otorguen de forma excepcional según el Artículo 4.3, y si también tendrán carácter anual.

8.11.2.- Se plantea si, salvo la Cruz de Permanencia (según lo previsto en el apartado 2), podrán otorgarse las condecoraciones y distinciones a personas jubiladas, en excedencia, o que por cualquier motivo no se encuentren prestando servicios en la Unidad. De lo contrario, habría de fijarse el momento a partir del cual no podrían otorgarse las mismas, con independencia de que se hubiera iniciado o no el procedimiento para su concesión.

8.11.3.- No alcanzamos a colegir si el apartado 1 está regulando un régimen transitorio para la primera entrega de las categorías de la Orden tras la entrada en vigor del proyecto, en cuyo caso habría de contemplarse en una disposición transitoria, o si se trata de una previsión de aplicación general para todos los procedimientos. En todo caso, no alcanzamos a comprender por qué, excepto para la Cruz de Permanencia, no se podrán valorar los hechos, méritos o circunstancias acaecidos fuera del año natural objeto de evaluación y anteriores al mismo (lo que ya de por sí constituye una redundancia), pues parece que este tipo de condecoraciones y distinciones se conceden en virtud de

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 9/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

una trayectoria. Debido a su relevancia, debería quedar claro el significado de este apartado, especialmente en lo que respecta a su ámbito de aplicación temporal.

8.11.4.- El apartado 2 parece referirse en exclusiva a la Cruz de Permanencia, lo que ha de especificarse. Según su tenor literal, advertimos que en caso de que una persona no esté prestando servicios en la Unidad a la entrada en vigor del proyecto, no podrá optar a dicha condecoración, aún cuando tuviera una permanencia de 20 años o más, lo que no parece adecuarse a los principios de justicia y proporcionalidad.

8.11.5.- En el apartado 3 suponemos que el hecho de que la persona pueda “*encontrarse en activo o en segunda actividad*”, lo es a efectos de cómputo de permanencia, y no para poder optar a la concesión, pues entonces estaría en contradicción con el apartado 2.

8.12.- **Artículo 10.** En el apartado 1 debería añadirse que el procedimiento se iniciará “de oficio”.

En el apartado 2 se plantea si con la expresión “*con la finalidad de resolver acerca de su tramitación administrativa*”, se pretende significar que la persona titular de la Jefatura de la Unidad podrá decidir no continuar el procedimiento. De ser así, debería especificarse cómo y cuáles serán los efectos.

8.13.- **Artículo 12.** Regula la Comisión Asesora de Valoración.

8.13.1.- Ha de motivarse en el expediente la composición de la Comisión Asesora de Valoración, e indicar cuál será su adscripción como órgano colegiado. Por otro lado, debe puntualizarse el momento procedimental en el que dicha Comisión evacuará el acta para remitirla a la persona titular de la Consejería competente en materia de interior, concretamente si será después de la emisión de la propuesta de resolución por parte del órgano directivo competente en materia de interior, como parece derivarse del Artículo 14.1.

8.13.2.- En los párrafos b) y d) debería precisarse de entre qué personas o colectivos podrán elegirse las vocalías.

8.13.3.- En el apartado 3 entendemos que la remisión de las conclusiones de la Comisión a las organizaciones sindicales presentes en el Consejo de Policía, será exclusivamente informativa, sin que quepa realizar alegaciones de ningún tipo.

8.14.- **Artículo 13.** En el apartado 2 interpretamos que la valoración de hechos nuevos acreditados que puedan ser valorados como méritos, va de suyo respecto de aquellos ya concedidos y no estimados.

8.15.- **Artículo 14.** Aunque las resoluciones de concesión tengan carácter discrecional, sería conveniente añadir que dicha resolución será “motivada”. Debería expresarse que la resolución será notificada a la persona, colectivo o entidad pública o privada a la que se le hubiera otorgado la condecoración o distinción. En este sentido, planteamos si será necesario que se preste el

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 10/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

consentimiento para la aceptación de las mismas y la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, y cómo se plasmará dicho consentimiento. En caso de que se prestara, se entendería cumplido el requisito regulado en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos de personales y garantía de los derechos digitales. Por el contrario, habría de indicarse cuáles serán los efectos en caso de que se rechace la categoría concedida o el consentimiento para la publicación.

Debería especificarse si todas o alguna de las categorías de la Orden podrá eventualmente quedar desierta y, por tanto, sin concesión, lo que extiende al caso en el que se rechace la categoría.

8.16.- **Artículo 15.** Habría de especificarse que la entrega de la categoría en caso de que hubiera sido concedida a un colectivo o entidad pública o privada, se realizará a la persona representante de la misma.

En el apartado 2 planteamos si la celebración del acto en otro momento del año distinto al de la primera semana de diciembre, requerirá de previa motivación.

8.17.- **Artículo 16.** Presumimos que la inscripción en el Registro se realizará de oficio. Dado que contendría datos de carácter personal y serían utilizados para una finalidad distinta a la ya autorizada cuando se prestó el consentimiento para la publicación de la concesión de la distinción en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, habría de indicarse a la persona interesada que sus datos van a ser incorporados en el Registro de Condecoraciones y Distinciones, a efectos de que también preste su consentimiento expreso. Ello responde a lo previsto en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, según el cual: *“Cuando se pretenda fundar el tratamiento de los datos en el consentimiento del afectado para una pluralidad de finalidades será preciso que conste de manera específica e inequívoca que dicho consentimiento se otorga para todas ellas”*.

En el apartado 2 debería hacerse también una remisión a la normativa europea, actualmente conformada por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

8.18.- **Artículo 19.** En el apartado 2 debería incluirse en el orden de colocación a la Distinción Honorífica prevista en el Artículo 8.

8.19.- **Artículo 20.** Regula otros honores y derechos.

8.19.1.- Debería señalarse que conforme al Artículo 24, además de Medalla al Mérito Policial y las Cruces de Permanencia, se entregará un diploma acreditativo

8.19.2.- En el apartado 1 se prevé la posibilidad de que se valore como mérito la pertenencia a la Orden al Mérito Policial del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía, añadiendo el apartado 2 que la baremación correspondiente a cada condecoración se determinará por la persona titular de la Consejería competente en materia de interior.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 11/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

El artículo 19.1 del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo de la Dirección General de la Policía, aprobado por Real Decreto 997/1989, de 28 de julio, al que se remite el artículo 5 del Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, en cuanto al régimen estatutario del personal integrante de este tipo de Unidades, establece que *“El baremo a utilizar en los concursos generales de méritos será el que, al efecto, apruebe el Ministro del Interior”*. El Capítulo III de dicho Reglamento regula la provisión de puestos de trabajo mediante el concurso de méritos, correspondiendo su convocatoria a la Dirección General de Policía según su artículo 8.

Por tanto, consideramos que la posibilidad de establecer méritos así como su baremación, son competencia del Ministerio competente en materia de interior, a través de la Dirección General de Policía.

8.20.- **Artículo 21.** Regula la pérdida de la pertenencia a la Orden.

8.20.1.- En el apartado 1 la remisión a los Artículos 15 y 16 es incorrecta, dado que no regulan derechos, sino el acto de entrega y el Registro, respectivamente.

8.20.2.- En el apartado 2 interpretamos que la resolución que ponga fin al procedimiento agota la vía administrativa, quedando expédito el recurso contencioso-administrativo. No obstante, deberían desarrollarse mejor la secuencia y los trámites que conformarán el procedimiento; en concreto y entre otros: 1) Si la Jefatura de la Unidad habrá de remitir alguna documentación adicional a la puesta en conocimiento de la sentencia o resolución administrativa firme. 2) Si intervendrá la Comisión Asesora del Artículo 12. 3) Si se informará del procedimiento a las organizaciones sindicales presentes en el Consejo de Policía. 4) El plazo para resolver y notificar. 5) El sentido del silencio.

Tendrían que precisarse las causas relativas a *“conductas o actuaciones”* que *“desmerezcan de la naturaleza, sentido o alcance de la pertenencia”* a la Orden.

Se plantea si podrán ser revocadas las distinciones respecto a la persona representante del colectivo o entidad pública o privada, cuando concurra alguno de los requisitos mencionados, manteniéndose no obstante la distinción que se hubieran otorgado a éstas.

8.21.- **Capítulo V.** Los preceptos que regulan la descripción de las categorías, además de a los Anexos I a VII, habrían de remitirse al Anexo que contiene las ilustraciones de los mismos.

NOVENA.- En cuanto a las cuestiones en materia de técnica normativa, se realizan las siguientes:

9.1.- **Título.** Las condecoraciones y distinciones reguladas en el proyecto son categorías de la Orden al Mérito Policial de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que aconsejamos que el Título aluda a dicha Orden, sin perjuicio de las categorías previstas en el Artículo 3.

9.2.- **Parte Expositiva.** En el párrafo tercero habría de decir *“Secretaría General competente en materia de interior”*.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 12/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

El párrafo duodécimo podría ubicarse antes de las cuestiones referidas a la tramitación del procedimiento, dado que se refiere al contenido sustantivo del proyecto.

9.3.- **Artículo 2.** Sugerimos que su contenido se integre en el Artículo 1, que es el que regula el objeto del proyecto.

9.4.- **Artículo 3.** Su título debería relacionar las categorías con la Orden, y no con las condecoraciones y distinciones, de la siguiente forma: “Categorías de la Orden al Mérito Policial de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma”.

Recomendamos que el precepto se traslade al primer precepto del Capítulo II, que es el que regula las categorías de la Orden.

9.5.- **Artículo 4.** Podría ubicarse tras el Artículo 1. En todo caso, consideramos que los apartados 1 y 2 podrían suprimirse por reiterativos con el contenido de los Artículos 1 y 3.

En los apartados 1 y 2 las referencias a “*apartados*” han de hacerse a “*párrafos*”.

En el apartado 2 cuando se menciona la “*distinción*”, ha de hacerse como nombre propio con la primera letra en mayúscula, pues se trata de la “Distinción Honorífica” del Artículo 3.e), lo que se reitera para el resto del articulado cuando se emplee dicho término en calidad de esa Distinción.

Proponemos que el apartado 3 se traslade al Capítulo II.

El apartado 3 referido a la concesión equilibrada de las distinciones está numerado erróneamente, pues constituye en realidad el apartado 4.

9.6.- **Artículo 5.** En el apartado 2 las causas de exclusión basadas en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 mayo, deberían unificarse en un mismo párrafo, debidamente separadas de la condena por sentencia firme.

9.7.- **Artículo 6.** El apartado 3 es el apartado 2.

9.8.- **Artículo 11.** En el apartado 1.a) no resulta adecuado el término “*sinopsis*”.

9.9.- **Artículo 12.** En el apartado 2 los párrafos d) y e) habrían de ser c) y d).

En el apartado 3 debería suprimirse “*Asimismo*”.

9.10.- **Artículo 10.** En el apartado 3 tendría que eliminarse la expresión “*del presente decreto*”.

9.11.- **Artículo 15.** En el apartado 2 en lugar de “*coincidiendo con*” sería más apropiado señalar “de acuerdo con”.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 13/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

9.12.- **Capítulo IV.** Su título debería recoger, además de los beneficios y derechos, la pérdida de la pertenencia a la Orden.

9.13.- **Artículo 18.** Por su contenido, aconsejamos que el apartado 2 se traslade al Artículo 19.

9.14.- **Artículo 19.** En el apartado 2 y en consonancia con los Anexos, en vez de “*insignia de solapa*” habría de indicar “*Miniatura*”.

9.15.- **Artículo 21.** El segundo inciso del apartado 2 debería conformar un apartado independiente, suprimiéndose la expresión “*De la misma manera*”.

9.16.- **Disposición Final Segunda.** Conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, “*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil*”. Por tanto, recomendamos que debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

9.17.- **Anexos.** No deberían incluirse dos Anexos en la misma página, sino que cada uno ha de ser independiente al resto. El Anexo que contiene las ilustraciones de las condecoraciones y distinciones, debería numerarse como Anexo VIII o, en su caso, un Anexo para cada una de ellas.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Jaime Vaillo Hernández.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	30/11/2020	PÁGINA 14/14
VERIFICACIÓN	Pk2jm63G5AJQUBXJ85FBHJBKVGTR4W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	