



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS  
C/Maestro Ángel Llorca 6 Principal C  
Edificio Germania - 28003 Madrid  
Tel.: 91 164 99 61  
www.suarezvaldes.es

**Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo  
número [REDACTED]  
AUDIENCIA NACIONAL  
Paseo de la Castellana 14 (28046-Madrid)**

**Procedimiento abreviado número [REDACTED].**

**Demandante:** D. [REDACTED]

**Abogado:** D. Antonio Suárez-Valdés González (col. 52 396 del ICAM).

**Administración demandada:** Ministerio del Interior.

**Abogacía del Estado:** D. Julio Segovia Martín.

**Cuántía:** Indeterminada.

**Actuación administrativa recurrida:** Orden del ministro del Interior de 9 de mayo de 2025, por la que se concede al actor la Cruz de la Orden del Mérito de la Guardia Civil con distintivo Blanco (BOGC núm. 38/2025, de 9 de mayo).

**En la villa de Madrid, a 31 de octubre de 2025.**

El Ilmo. Sr. D. LUIS ALFREDO DE DIEGO Y DíEZ, magistrado del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 2 de la Audiencia Nacional, ha pronunciado,

En nombre de **S.M. EL REY DE ESPAÑA FELIPE VI**, la siguiente

**— S E N T E N C I A núm. [REDACTED] —**

## **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El pasado día 2/07/2025 tuvo entrada, vía Lexnet, en la oficina de registro y reparto de los juzgados centrales de lo contencioso administrativo el recurso entre las partes y con el objeto *ut supra* referenciados. Una vez subsanados los defectos advertidos, por decreto de 23/07/2025 se admitió a trámite la demanda y se reclamó el expediente. Tras su recepción, se dio traslado a las partes y por diligencia de ordenación de 6/10/2025 se señaló, para la celebración del oportuno juicio, el día 30/10/2025, a las 11:30 horas.

A dicho acto comparecieron ambas partes, solicitando la defensa de la parte actora la anulación de la resolución impugnada y la estimación de la demanda y pidiendo la Abogacía del Estado la desestimación de la pretensión actora con imposición de costas.

**Segundo.** En la sustanciación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS  
C/Maestro Ángel Llorca 6 Principal C  
Edificio Germania - 28003 Madrid  
Tel.: 91 164 99 61  
www.suarezvaldes.es

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero. Objeto del proceso.** El presente recurso contencioso-administrativo se interpone contra la Orden del ministro del Interior de 9 de mayo de 2025, por la que se concede al actor la Cruz de la Orden del Mérito de la Guardia Civil con distintivo Blanco (*BOGC* núm. 38/2025, de 9 de mayo).

La pretensión del recurrente consiste en la anulación de dicho acto en lo que a él respecta y el reconocimiento de su derecho a ser condecorado con la Cruz de la misma Orden con distintivo Rojo.

**Segundo. Marco normativo aplicable.** El marco normativo que rige la concesión de esta recompensa está compuesto por la Ley 19/1976, de 29 de mayo, creadora de la Orden del Mérito de la Guardia Civil, y la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, que aprueba las normas para su regulación.

La resolución de la controversia exige el análisis de los requisitos específicos para cada distintivo, los cuales se encuentran detallados en los artículos 8 y 9 de la citada orden ministerial:

1. *Artículo 8.a). Requisitos para la concesión de la Cruz con distintivo rojo.*  
Para la concesión de esta recompensa será necesario que el interesado, en el transcurso de un servicio de manifiesta importancia que comprenda un «ineludible riesgo de perder la vida», ejecute para su cumplimiento acciones claramente demostrativas de extraordinario valor personal, iniciativa y serenidad ante el peligro.
2. *Artículo 9. Requisitos para la concesión de la Cruz con distintivo blanco.*  
Para la concesión de esta recompensa será necesario que el interesado ejecute, dirija o colabore directamente en el éxito de un servicio en el que por su extraordinaria dificultad e importancia se hayan evidenciado relevantes cualidades profesionales o cívicas, o bien realice trabajos o estudios profesionales de excepcional interés para el Cuerpo que supongan un notable prestigio para éste o utilidad para el servicio.

Corresponde, por tanto, a este juzgador determinar si la actuación del sargento [REDACTED] el 14 de noviembre de 2024, a la luz de la prueba obrante en autos, se subsume en la descripción fáctica del artículo 8 o si, por el contrario, la decisión de la Administración de encuadrarla en el artículo 9 fue una aplicación ponderada y ajustada a Derecho de su potestad discrecional.

**Tercero. Sobre la discrecionalidad de la Administración en la concesión de recompensas y sus límites.** La potestad de la Administración para conceder



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS  
C/Maestro Ángel Llorca 6 Principal C  
Edificio Germania - 28003 Madrid  
Tel.: 91 164 99 61  
www.suarezvaldes.es

condecoraciones y recompensas es, por su naturaleza, de carácter discrecional. No obstante, esa discrecionalidad no supone un cheque en blanco para la Administración, sino que se trata de una potestad que debe ejercerse dentro de los límites de la ley y con pleno sometimiento a los principios generales del derecho.

Dos de estos límites son de especial relevancia en el presente caso: la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución Española) y el deber de motivar los actos administrativos (art. 35 de la Ley 39/2015). La motivación es la exteriorización de las razones que fundamentan una decisión y es la principal garantía del administrado frente a una posible actuación arbitraria.

El deber de motivación se refuerza, además, cuando la Administración se aparta de informes o propuestas previas obrantes en el expediente, especialmente si estas proceden de órganos consultivos, técnicos o de los superiores directos que por su especialización y proximidad tienen un conocimiento más cabal de los hechos. En tales casos, no basta una motivación genérica, sino que la resolución final debe explicar de forma razonada por qué se desecha la propuesta inicial y se opta por una solución distinta.

**Cuarto. Análisis del fondo del asunto: prevalencia del criterio técnico y quiebra de la discrecionalidad por arbitrariedad.** El núcleo de la controversia se desplaza desde una mera comparación con las actuaciones de otros agentes hacia un análisis de la propia coherencia interna del expediente administrativo y de la justificación de la decisión final adoptada.

Esta perspectiva exige ponderar los diferentes informes y valoraciones que obran en el expediente administrativo para determinar si la decisión final de otorgar la Cruz con distintivo Blanco fue un ejercicio legítimo de la potestad discrecional o, por el contrario, una resolución arbitraria por apartarse de forma inmotivada de los hechos determinantes acreditados en el procedimiento.

Del análisis de la prueba documental se extraen dos posturas enfrentadas:

- *La valoración del mando técnico especializado.* Consta en los folios 760 a 770 del expediente administrativo la propuesta inicial razonada del teniente coronel jefe de la Unidad de Actividades Subacuáticas (UAS), D. [REDACTED]. En su calidad de superior directo del actor y máximo responsable de la especialidad a nivel nacional, califica la intervención de rescate afirmando que comportó «un ineludible riesgo de perder la vida». Esta afirmación no es una mera opinión, sino el juicio técnico de un experto que subsume directamente la conducta del demandante en los requisitos literales del artículo 8 de la Orden INT/2008/2012 para la concesión del distintivo Rojo.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS  
C/Maestro Ángel Llorca 6 Principal C  
Edificio Germania - 28003 Madrid  
Tel.: 91 164 99 61  
www.suarezvaldes.es

Se basa en hechos que no son controvertidos: la actuación del sargento [REDACTED] consistió en el rescate nocturno de una persona aislada en una nave industrial rodeada por un «torrente de aguas embravecidas». Para ello, debió atravesar una corriente de gran virulencia con objeto de fijar una línea de vida que permitiera la posterior evacuación.

Esta valoración, emitida por el superior jerárquico con mayor competencia técnica para juzgar el riesgo en un medio acuático, constituye un elemento probatorio de primer orden que la Administración no puede obviar sin una poderosa razón que lo justifique.

- *La decisión de los órganos superiores.* Frente a la anterior valoración técnica, los órganos superiores de la cadena de mando y, finalmente, la resolución ministerial impugnada, modificaron la propuesta inicial a un distintivo Blanco. Dicha modificación, sin embargo, carece de un sustento fáctico o técnico que la respalde. No existe en el expediente un contrainforme que refute la valoración de riesgo del jefe de la UAS.

La decisión se fundamenta de manera implícita en la redacción genérica del «Informe del Hecho» (acontecimiento 3 del expediente judicial). Se dice en él que los especialistas dispusieron «todo lo necesario para acceder con seguridad» y regresar «sin peligro de ser arrastrado de forma segura». La Administración se aferró a esta redacción para sostener que el riesgo, aunque existente, fue gestionado y controlado.

Tal argumento resulta falaz, basado en una contradicción aparente, puesto que la adopción de precauciones es consustancial a la gestión de un riesgo extremo, pero no elimina su carácter «ineludible». Dicho de otro modo: el hecho de que se tomen medidas de seguridad («acceder con seguridad») no es incompatible con la existencia de un «riesgo ineludible de perder la vida». En toda operación de alto riesgo se toman medidas de seguridad precisamente porque el riesgo es extremo.

Por tanto, al existir una valoración técnica cualificada y no contradicha que subsume los hechos directamente en el supuesto de la norma para el distintivo Rojo, la decisión de la Administración de apartarse de ella sin motivación alguna deviene en arbitraria.

En efecto, en el presente caso, la Administración ha traspasado los límites de la discrecionalidad. La potestad discrecional permite elegir entre distintas opciones igualmente justas, pero no permite ignorar los hechos ni las valoraciones técnicas cualificadas obrantes en el expediente. Al existir un informe pericial emitido por un órgano de la propia Administración, concluyente y razonado, que acredita que se cumple el supuesto de hecho para la concesión del distintivo Rojo, la decisión de apartarse de dicho criterio sin



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS  
C/Maestro Ángel Llorca 6 Principal C  
Edificio Germania - 28003 Madrid  
Tel.: 91 164 99 61  
www.suarezvaldes.es

ofrecer una motivación técnica de igual o superior rango convierte la resolución final en un acto arbitrario y, por tanto, nulo de pleno derecho. La valoración del mando directo y técnico debe prevalecer, no por su rango, sino por su fundamentación y especialización, que ha quedado incólume a lo largo de todo el procedimiento.

**Quinto. Sobre la falta de motivación del acto impugnado por apartamiento injustificado de la propuesta inicial.** El actor alega la falta de motivación de la resolución. La motivación de un acto administrativo, especialmente en el ejercicio de potestades discrecionales, constituye una garantía fundamental para el administrado que permite verificar que la decisión no es fruto de la arbitrariedad. Como ha reiterado el Tribunal Supremo, la motivación debe exteriorizar las razones que sirven de fundamento a la solución adoptada, permitiendo tanto la defensa del interesado como el posterior control jurisdiccional. A título de ejemplo, la STS (Sala 3.ª, sección) de 9 de junio de 2020, recurso 392/2018 (ECLI:ES:TS:2020:1716), declara:

«La motivación constituye un requisito imprescindible 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 del 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».

Pues bien, a la luz de lo expuesto en el fundamento jurídico anterior, la actuación de la Administración ha incurrido en un vicio de anulabilidad por falta de motivación. En efecto, existió una propuesta inicial para el distintivo Rojo, técnica y jerárquicamente fundada. Sin embargo, en fases posteriores de la tramitación del expediente, esta propuesta fue modificada, culminando en la concesión del distintivo Blanco por la Orden Ministerial hoy impugnada.

Este juzgador ha examinado con detenimiento el expediente administrativo para verificar si el apartamiento de la propuesta inicial del jefe de la UAS fue debidamente justificado. En una primera aproximación, podría parecer que los órganos superiores motivaron su decisión de rebajar la condecoración aludiendo al «Informe del Hecho» (acontecimiento 3 del expediente judicial), que señala que los especialistas dispusieron de «todo lo necesario para acceder con seguridad» y regresar «sin peligro de ser arrastrado de forma segura».



Sin embargo, este razonamiento es manifiestamente ilógico —como ya apuntamos en el anterior fundamento jurídico— y no constituye una motivación válida en derecho. La Administración confunde la adopción de medidas de seguridad, propias de cualquier profesional que se enfrenta a una situación de alto riesgo, con la inexistencia de dicho riesgo. Es precisamente la elevada peligrosidad de una operación la que exige el uso de material y técnicas de seguridad. Sostener que actuar «de forma segura» anula el «riesgo ineludible de perder la vida» es un argumento falaz que vacía de contenido el supuesto de hecho del artículo 8 de la norma aplicable. Sería tanto como afirmar que un artificiero del TEDAX no arriesga su vida porque utiliza un traje de protección, o que un piloto de un avión de combate no lo hace porque dispone de un asiento eyectable.

Por tanto, este juzgador constata que, si bien existe un intento de justificación, este se basa en un fundamento irrazonable que no desvirtúa, ni siquiera contradice, la valoración técnica y cualificada del teniente coronel jefe de la UAS. La decisión de los escalones superiores no se fundamenta en una discrepancia fáctica o en una valoración técnica alternativa, sino en una premisa ilógica. Esta motivación aparente, al ser manifiestamente insuficiente e inadecuada, equivale materialmente a una falta de motivación, pues no exterioriza una razón admisible en derecho que justifique apartarse de la única propuesta técnica y fundada que obra en el expediente.

La Administración, al apartarse de la única propuesta técnica y motivada que figuraba en el expediente, tenía la obligación reforzada de explicar por qué los hechos no revestían la gravedad descrita por el jefe de la UAS. Al no hacerlo, la decisión final carece de la motivación necesaria, convirtiéndose en un acto de voluntad no justificado que lesiona el derecho del recurrente a una decisión fundada en derecho. Se ha producido, por tanto, una arbitrariedad contraria al artículo 9.3 de la Constitución, que este juzgador tiene la obligación de corregir mediante la estimación de la demanda.

**Sexto. Sobre el alcance del fallo: reconocimiento de situación jurídica individualizada y exclusión de la retroacción de actuaciones.** Constatada la arbitrariedad en la motivación, debe determinarse el alcance del fallo. La regla general ante vicios de forma o procedimiento es la retroacción de las actuaciones para que la Administración subsane el defecto y emita una nueva resolución conforme a derecho.

Sin embargo, la jurisprudencia ha consolidado la doctrina de que, en aras de la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución) y del principio de economía procesal, el órgano judicial puede y debe resolver sobre el fondo del asunto y reconocer directamente el derecho del recurrente cuando en el proceso queden acreditados todos los elementos necesarios para ello. Este es precisamente el caso que nos ocupa, pues la base fáctica que obra en el



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS  
C/Maestro Ángel Llorca 6 Principal C  
Edificio Germania - 28003 Madrid  
Tel.: 91 164 99 61  
www.suarezvaldes.es

expediente es suficiente para resolver en derecho la cuestión de fondo.

Nos encontramos ante un supuesto de discrecionalidad de la Administración, pero no de una discrecionalidad absoluta, sino técnica, cuyo núcleo reside en la valoración de si los hechos probados encajan en el supuesto normativo del «ineludible riesgo de perder la vida».

En el expediente administrativo ha quedado acreditado un hecho fundamental: la única valoración técnica, motivada y emitida por el órgano con mayor competencia y proximidad a los hechos —el teniente coronel jefe de la UAS— concluyó que el riesgo asumido por el sargento demandante cumplía los requisitos para la concesión de la Cruz con distintivo Rojo. Los hechos en los que se basa dicha valoración no han sido discutidos ni desvirtuados en ningún momento por los órganos superiores que degradaron la propuesta.

En consecuencia, no existen hechos nuevos que valorar ni distintas opciones igualmente válidas entre las que la Administración pueda elegir. Los hechos son los que son, y la única valoración técnica razonada que obra en el expediente conduce a una única solución posible conforme a derecho. Ordenar la retroacción de las actuaciones sería una formalidad inútil que solo serviría para dilatar injustificadamente la satisfacción del derecho del actor y permitiría a la Administración intentar construir una motivación *a posteriori* para justificar su decisión inicial, lo cual sería contrario a la buena fe.

Por ello, para dar plena satisfacción a la pretensión del recurrente y restablecer el derecho que le fue vulnerado, este juzgador no solo debe anular la resolución impugnada, sino también reconocer su derecho a ser condecorado con la Cruz de la Orden del Mérito de la Guardia Civil con distintivo Rojo, con todos los efectos inherentes a dicha concesión.

**Séptimo. Conclusión y costas.** Procede, a la vista de cuanto se ha expuesto, estimar la demanda, anulando la resolución impugnada en lo concerniente al actor y ordenando que sea condecorado con la Cruz del Mérito de la Guardia Civil con distintivo Rojo.

Todo ello, con imposición de costas a la Administración demandada (139.1 de la LJCA).

**Información sobre recursos.** Se trata aquí de un asunto de cuantía indeterminada. Nos encontramos, en consecuencia, con un proceso en primera instancia [cfr. art. 81.1 de la LJCA], de manera que la presente resolución podrá ser apelada mediante escrito razonado, presentado ante este juzgado en el plazo de los quince días siguientes a la notificación de esta sentencia (art. 85.1 de la LJCA).



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

GABINETE JURÍDICO SUÁREZ-VALDÉS  
C/Maestro Ángel Llorca 6 Principal C  
Edificio Germania - 28003 Madrid  
Tel.: 91 164 99 61  
www.suarezvaldes.es

Será preceptivo a tal fin **consignar** como **depósito**, al tiempo de interponer el recurso, la cantidad de 50 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones con número **3233-0000-94-0102-25** abierta en Banco Santander a nombre de este juzgado, código "22. Contencioso-Apelación" (disp. ad. 15.ª de la LOPJ añadida por LO 1/2009), salvo que concurra alguno de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5.º de dicha disposición adicional.

Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo de recurso deberá indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente, separado por un espacio.

En cualquier caso, con el escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del indicado depósito.

En atención a lo expuesto,

**FALLO:**

1. Estimo íntegramente la demanda rectora de esta litis. En consecuencia:
  - a) Anulo la Orden impugnada en lo tocante al actor por estimar que es contraria a derecho.
  - b) Declaro el derecho del actor a ser condecorado, por los hechos a que este caso se refiere, con la Cruz de la Orden del Mérito de la Guardia Civil con distintivo Rojo.
  - c) Ordeno al ministro del Interior (o a la persona en quien delegue) dictar la Orden correspondiente en ejecución del derecho que aquí se ha reconocido al actor.
2. Impongo a la Administración demandada el pago de todas las costas causadas en este pleito.

Una vez firme esta sentencia, comuníquese a la Administración demandada con copia electrónica de la misma para su ejecución.

Así, por esta mi sentencia, de la que se unirá documento judicial electrónico a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.