

Dictamen n.º: **303/25**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **12.06.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de junio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de orden de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se regula la medalla al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid y la mención de honor por colaboraciones especiales en situación de emergencia”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 19 de mayo de 2025, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior sobre el proyecto de orden citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 252/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 12 de junio de 2025.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora pretende regular el contenido, tipos, categorías y procedimiento de concesión de la medalla al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid y la mención de honor por colaboraciones especiales en situación de emergencia.

El proyecto de orden tiene como finalidad regular el reconocimiento a particulares e instituciones públicas o privadas por las actuaciones de los mismos en situaciones de grave riesgo, catástrofe, calamidad pública o cuando estas actuaciones hayan supuesto un riesgo notable o una solidaridad excepcional para la personas e instituciones.

Además, la norma proyectada extiende el reconocimiento a la colaboración y cooperación con las instituciones de protección civil por hechos y emergencias acaecidos en la Comunidad de Madrid, o en otros territorios, si la colaboración y cooperación ha sido llevada a cabo por personas integrantes de equipos de protección civil de la Comunidad de Madrid, a los que se refiere el artículo 25 de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.

El proyecto de orden consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por once artículos, una disposición final única y un anexo, con la siguiente distribución:

Artículo 1, define el objeto.

Artículo 2, hace referencia a los destinatarios.

Artículo 3, relativo a la naturaleza.

Artículo 4, regula los tipos y categorías de medallas al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid.

Artículo 5, hace referencia a la medalla con distintivo rojo.

Artículo 6, relativo a la medalla con distintivo azul.

Artículo 7, regula la medalla con distintivo blanco.

Artículo 8, hace referencia a la medalla con distintivo naranja.

Artículo 9, relativo a la mención de honor por colaboraciones especiales en situaciones de emergencia.

Artículo 10, establece el procedimiento de concesión.

Artículo 11, regula el libro de registro.

La disposición final única se refiere a la entrada en vigor.

Por lo que se refiere al anexo, establece las características de la medalla al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- 1.- Proyecto de orden inicial de fecha 17 de julio de 2024.
- 2.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo inicial, de fecha 17 de julio de 2024.
- 3.- Informe de impacto de género, de la directora general de Igualdad, de 24 de julio de 2024.
- 4.- Informe de impacto en familia, infancia y adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 24 de julio de 2024.
- 5.- Informe de coordinación y calidad normativa, de fecha 8 de agosto de 2024.
- 6.- Resolución del Director General de Protección Civil, de fecha 19 de septiembre de 2024, acordando *“la apertura del trámite de audiencia e información públicas”*.
- 7.- Proyecto de orden para los trámites de audiencia e información pública.
- 8.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, para el trámite de audiencia, de fecha 18 de septiembre de 2024.
- 9.- Escrito de la directora general de Gestión Económica y Personal de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, haciendo constar la realización de los trámites de audiencia e información pública.

10.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 5 de noviembre de 2024.

11.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de diciembre de 2024.

12.- Informe de la Delegada de Protección de Datos de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, de fecha 3 de febrero de 2025.

13.- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de fecha 12 febrero de 2025.

14.- Proyecto de orden tras el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 20 de febrero de 2025.

15.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo tras informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 24 de febrero de 2025.

16.- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 28 de febrero de 2025.

17.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de fecha 3 de marzo de 2025.

18.- Proyecto de orden, de fecha 6 de marzo de 2025.

19.- Memoria del análisis de impacto normativo, de fecha 6 de marzo de 2025.

20.- Certificado de la secretaria del Consejo de Gobierno, de 14 de mayo de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”* y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

El presente proyecto participa de la naturaleza de reglamento ejecutivo, aunque se articule en forma de orden, ya que tiene por objeto regular la concesión de la medalla al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid, así como la mención de honor por la realización de colaboraciones especiales en situaciones de emergencia, todo ello en desarrollo de la disposición adicional segunda de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 5/2023).

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración. Así, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

También el Consejo de Estado en su dictamen 1268/2024, de 18 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”*». Sobre la intervención del Consejo de Estado en relación con las normas reglamentarias se ha pronunciado en un sentido parecido la reciente Sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1097/2024, de 20 de junio (recurso 72/2023).

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de orden.

El dictamen se emite dentro del plazo solicitado.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Como ya tuvimos ocasión de señalar en los dictámenes 414/18, de 20 de septiembre y 584/23, de 2 de noviembre, en materia de protección Civil, ni la Constitución Española ni el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (así como tampoco los Estatutos de Autonomía de primera generación) recogen una mención expresa que delimite su titularidad competencial. Solo podemos encontrar referencias a dicho concepto en el apartado 4 del artículo 30 de la Constitución Española cuando se afirma que, mediante ley, podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Esta falta de atribución expresa ha sido fuente de conflictos competenciales y ha sido el Tribunal Constitucional el que, a lo largo de varias sentencias, ha considerado que en dicha materia concurren las distintas Administraciones públicas (del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales) y ha sentado las bases para delimitar las competencias estatales y esclarecer el ámbito de desarrollo de las competencias autonómicas en lo referente a la protección civil.

Ya el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm.123/1984, acudiendo a lo señalado en el Decreto de 29 de febrero de 1968, partió del concepto de “protección civil” como *“el conjunto de medios y actividades civiles dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión por los elementos naturales y extraordinarios en tiempos de paz, cuando por*

la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública”.

Desde esta concepción, enmarcó la protección civil en el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, relativo a la “seguridad pública”, que es competencia exclusiva del Estado, pero “*considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano*”, y tanto en dicha sentencia como en la núm. 133/1990, reconoció que en dicha materia se producía un encuentro o concurrencia de las diversas Administraciones públicas, que debían aportar sus respectivos recursos y servicios, por lo que la competencia dependería de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar y la competencia autonómica vendría limitada por la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico. En la misma línea incidieron otras sentencias posteriores, que han ido concretando la cuestión (SSTC 31/2010, de 28 de junio de 2010, y 155/2013, de 10 de septiembre de 2013) hasta la Sentencia núm. 58/2017, de 11 de mayo.

Esta última sentencia, siguiendo lo señalado en la STC 87/2016, de 28 de abril (FJ5), consideró que «*el ámbito de la competencia estatal viene condicionado por la concurrencia de un interés nacional, interés que se encuentra determinado, por un lado, por el alcance y dimensión de la emergencia o por la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo y, por otro, por las concretas acciones a realizar de manera que la competencia estatal “puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata. Sin embargo, tal vinculación con la seguridad pública se difumina cuando se trate de aquellas acciones de restablecimiento de la*

normalidad en la zona siniestrada, pues, si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata”».

En definitiva, al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución española, el Estado puede asumir una función general de coordinación en materia de protección civil que, en principio, puede amparar la previsión normativa de un sistema de protección civil de ámbito nacional, a fin de fijar líneas directrices relativas al mismo, sin perjuicio de las competencias que, sobre esta materia, correspondan a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, que, según el artículo 137 de la Constitución Española tienen autonomía para la gestión de sus intereses, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2,f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), también tienen competencias en materia de protección civil, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas.

Las competencias de las comunidades autónomas en materia de protección civil, por tanto, deben respetar el límite que supone la existencia de facultades estatales, derivadas de la competencia exclusiva estatal de seguridad pública del art. 149.1.29^a de la Constitución Española, y el derivado del ámbito territorial propio, en tanto ámbito espacial en el que han de desarrollarse dichas competencias, con respeto de las correspondientes a los entes locales.

Por otro lado, dadas las características de las diversas actuaciones que pueden englobarse en la protección civil, la competencia dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar, que pueden incidir en otras competencias de carácter sectorial que vienen atribuidas a la Comunidad de Madrid por su Estatuto de Autonomía. Tal es el caso de los *“ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid”* (art. 26.1.1.6), de la *“vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones”* (art. 26.1.1.27); y competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de *“régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos”* (art. 27.3), de *“sanidad e higiene”* (art. 27.4), de *“protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad”* (art. 27.7), y de *“protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos”* (art. 27.9).

En el ejercicio de las competencias mencionadas, la Comunidad de Madrid aprobó la ya referida Ley 5/2023, con el objeto de ordenar las acciones de protección civil y atención de emergencias en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo que disponga la normativa de ámbito nacional con respecto a la regulación de las situaciones de emergencia que sean declaradas de interés nacional. A tal efecto, la disposición adicional segunda de la citada ley contempla la regulación mediante orden de la medalla al mérito y menciones de honor en Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.

De lo expuesto cabe concluir que el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, en cuanto, consejero

competente en materia de Seguridad, Protección Civil y Emergencias, dispone de título habilitante para la aprobación la norma proyectada y el rango normativo es el procedente, conforme a lo dispuesto en la citada disposición adicional segunda de la Ley 5/2023.

Formalmente, el artículo 50.3, segundo párrafo, de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, también resulta de aplicación al caso, al indicar que adoptarán la forma de “orden” las disposiciones y resoluciones de los consejeros en el ejercicio de sus competencias y que irán firmadas por su titular.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de disposiciones normativas se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su

apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia, con las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el presente caso, al tratarse el proyecto de norma sometido a dictamen de una orden, que se aprobará por el titular de la consejería competente en materia de Seguridad, Protección civil y Emergencias, y no por el Consejo de Gobierno, no resulta necesario que esté prevista en el Plan Normativo para la XIII legislatura, como menciona la Memoria.

Respecto a la evaluación *ex post*, la Memoria justifica mejor, en respuesta a la observación formulada por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, que no resulta precisa, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4 y 6.1.i) *“pues no se trata de una norma evaluable al no derivarse de ella impactos económicos, presupuestarios, sociales, ni sobre las cargas administrativas”*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el presente caso, no se ha considerado necesaria cumplimentar este trámite, toda vez que el proyecto de orden *“no impone obligaciones a sus destinatarios y carece de impacto significativo en la actividad económica”*.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, y, en concreto por la Dirección General de Protección Civil de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, lo que es conforme a la habilitación legal dada por el artículo 16 del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería, que atribuye a la Dirección General de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 el ejercicio de las competencias en materia de protección civil, seguridad y emergencias, al tener en cuenta que, de conformidad con el Acuerdo de 30 de enero de 2024, del Consejo de Administración de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, por el que se delega el ejercicio de determinadas competencias, en su punto primero, relativo a la delegación de competencias en materia de régimen jurídico, en su apartado 2, delega *“en los titulares de las direcciones generales de la Agencia la redacción y propuesta de los proyectos de reglamento que, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, se estime procedente”*.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cuatro memorias en la modalidad ejecutiva, prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, al considerar que *“de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo”*. Junto con la última versión de 6 de marzo de 2025, elaborada por el director general de Protección Civil, figuran otras previas de 17 de julio de 2024, 18 de septiembre de 2024 y 24 de febrero de 2025.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 6 de marzo de 2025, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del

contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para concluir que el proyecto de norma no genera impacto alguno económico o presupuestario, habiendo solicitado informe a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como a la Dirección General de Presupuestos de la citada consejería.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021]. Incluye así la mención al impacto por razón de género y hace mención al informe emitido por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 24 de julio de 2024, donde se informa que en la disposición normativa objeto del presente informe se aprecia un impacto neutro por razón de género.

En relación con el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, la Memoria indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en dicha materia, como refleja el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 28 de abril de 2023.

A continuación, la Memoria contempla la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su

tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En primer lugar, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/23, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

De conformidad con el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del entonces vigente Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería, de 8 de agosto de 2024.

Por otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, con la conformidad del Abogado General de la Comunidad de Madrid, informe de 27 de diciembre de 2024, formulando diversas observaciones, algunas de ellas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de

la norma, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 5 de noviembre de 2024 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

Además, tras las observaciones realizadas por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, se ha incorporado un informe de la Delegada de Protección de Datos de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, de 3 de febrero de 2025, que indica que su informe *“no tiene carácter preceptivo ni vinculante”*.

Igualmente, de conformidad con lo observado por el informe del servicio jurídico de la consejería consultante, con fecha 12 de febrero de 2025, ha emitido informe el director general de Atención al Ciudadano y Transparencia en relación con el procedimiento regulado.

Asimismo, ha emitido informe, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 9/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, el director general de Presupuestos que, con fecha 28 de febrero de 2025, señala que el proyecto de orden *«el cual no implica ningún gasto, si bien las actuaciones que se deriven de los trabajos de diseño, fabricación y suministro de las medallas se tendrán que financiar con cargo a las disponibilidades presupuestarias de la Sección 16 “Medio Ambiente, Agricultura e Interior” establecidas en Ley de Presupuestos para el año 2025»*.

La Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ha emitido también informe en el proyecto de orden tramitado, de 3 de marzo de 2025, de conformidad con la disposición adicional primera de la citada Ley 9/2014 que indica que *“tanto en la exposición de motivos”* del proyecto de orden, *“como en la MAIN”* debe figurar *“el de esta Dirección General de Recursos Humanos”* y declara que la norma proyectada no genera impacto presupuestario alguno en el capítulo I, relativo a “Costes de Personal”.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará *“el trámite de audiencia e información públicas”*. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Con fecha 18 de octubre de 2024, la directora general de Gestión Económica y Personal de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior informa que con fecha 19 de septiembre de 2024 se publicó en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid la Resolución de la Dirección General proponente de la norma, por la que se acordaba la apertura del *“trámite de audiencia e información públicas del citado proyecto de decreto”* (sic) entre los días 20 de septiembre a 10 de octubre de 2024, sin que se hayan presentado alegaciones.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto de orden sometido a dictamen encaja en el concepto de derecho premial, entendido este como la rama del derecho público que regula la concesión de honores, distinciones y recompensas por parte del Estado, las comunidades autónomas y las Administraciones locales, como son los títulos nobiliarios en la Administración General del

Estado y como pueden ser las órdenes de mérito, las medallas civiles o militares y otras distinciones honoríficas y que tiene como finalidad, reconocer la excelencia, fomentar la conducta ejemplar y estimular la participación en actividades de interés público.

En este sentido, la disposición adicional segunda de la Ley 5/2023, prevé su otorgamiento a *“particulares, instituciones públicas o privadas”* y *“en atención a los méritos acreditados, con el objetivo de incentivar la colaboración civil en situaciones de emergencia y fomentar la visibilidad de la mujer cuando proceda”*.

Con carácter previo, conviene hacer un análisis general del proyecto de orden sobre la utilización de los términos *“ciudadanos”*, empleado en la parte expositiva, y *“particulares”*, usado en los artículos del proyecto de orden, que es también la palabra utilizada por la Ley 5/2023, en cuanto da cabida a los *“profesionales”*, dentro del término *“particulares”*.

En efecto, la parte expositiva señala en su párrafo segundo como destinatarios de estos reconocimientos *“tanto a ciudadanos como instituciones públicas o privadas”* y, en su párrafo cuarto que estos dos tipos de reconocimientos tienen como fin *“reconocer públicamente la labor de los colectivos que desempeñan labores de protección civil y emergencias, sean profesionales o particulares, voluntarios o no, e instituciones públicas o privadas y que este reconocimiento sirva para agradecer la solidaridad de los ciudadanos por las acciones realizadas”*.

Los términos *“ciudadanos”* o *“particulares”*, que no son sinónimos, parecen querer referirse a las personas físicas o naturales en contraposición con las personas jurídicas (instituciones públicas o privadas). La Ley 2/2024, de 22 de abril, por la que se regulan las Distinciones Honoríficas de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, menciona como destinatarios a *“las instituciones, personas físicas o*

jurídicas, grupos u otras entidades”. En el concepto de personas físicas tendrían cabida tanto los particulares propiamente dichos, como los empleados públicos y las autoridades.

Ahora bien, en los conceptos de “*ciudadanos*” y, especialmente, “*particulares*” empleados por el proyecto de orden, podrían no tener encaje otros posibles destinatarios de las medallas o menciones honoríficas, como puede ser el personal, funcionario o laboral, que puede intervenir en una situación de emergencias, como podría el caso de un miembro del Cuerpo de Bomberos. A este tipo de destinatario parece hacer referencia el artículo 2.2 al referirse a “*personas que formen parte de los equipos de protección civil de la Comunidad de Madrid*”.

Asimismo, el artículo 4.2.a) hace referencia a los “*profesionales de los servicios que participan en el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid*”, frente a los “*voluntarios u otros particulares*”.

El sustantivo “ciudadano”, se define por el Diccionario de la Lengua Española como persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometidos a sus leyes, es un término muy amplio, no es el utilizado por la Ley 5/2023; el adjetivo “particular”, referido a personas, según la RAE, significa que no tiene título o cargo oficial que la distinga de otras. Jurídicamente hablando, hace referencia a personas que no tienen la condición de autoridad o funcionario público, o que actúan en un ámbito privado.

Esta contraposición entre particulares y autoridades se recoge, por ejemplo, en la parte final de la Constitución Española cuando, tras la disposición final se dice:

“Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Constitución como norma fundamental del Estado”.

Ahora bien, el artículo 106 de la Constitución Española, al regular la institución de la responsabilidad patrimonial 106.2, hace también referencia a los particulares para declarar que tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. 749/24, de 28 de noviembre y 322/19, de 14 de agosto) que en este concepto de particulares deben incluirse, de acuerdo con una interpretación en sentido extensivo, los empleados públicos como potenciales titulares del derecho a reclamar, incluyendo a quienes, en virtud de una situación especial de sujeción, sufren un daño extracontractual en el marco de su prestación de servicios profesionales. Así, como criterio general, es posible la aplicación de la vía de la responsabilidad patrimonial para resarcir los daños sufridos por los empleados públicos en el ejercicio de su actividad, y así viene siendo reconocido por la jurisprudencia y por la doctrina de los órganos consultivos, ya que es inherente al régimen legal estatutario de los funcionarios que los servidores públicos deben quedar indemnes en el ejercicio de sus funciones.

Cabe plantearse, por tanto, si dentro del concepto de particulares utilizado por la Ley 5/2023, tienen cabida los empleados públicos.

El artículo 1 de la Orden de 13 de abril de 1982, del Ministerio del Interior, por la que crea la Medalla al Mérito de la Protección Civil, por ejemplo, se refiere a las “*personas naturales o jurídicas*”. La expresión “*persona natural*” comprende tanto a los particulares y voluntarios,

como a los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas, así como a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o de las Fuerzas Armadas, si bien respecto de estos grupos la citada orden ministerial indica que *“se les podrá otorgar tan sólo:*

a) Por acciones llevadas a cabo cuando no estén de servicio.

b) En los casos en que, estando de servicio, se acredite que su acción superó el nivel de exigencia reglamentaria en el cumplimiento del mismo”.

Por tanto, para que en el concepto de particulares, empleado por la ley, tengan cabida los empleados públicos, sí deberían tenerse en cuenta estas circunstancias que asimilan al empleado público con el particular.

Por esta razón, debería introducirse un precepto que aclare cuándo los empleados públicos pueden tener la condición de particulares, a los efectos del proyecto de orden.

Esta consideración es esencial.

Realizada esta advertencia, procede efectuar el análisis del texto de la norma proyectada que, como ya ha sido indicado consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por once artículos, una disposición final única y un anexo.

En cuanto a la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo 2005). Describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta con cita de la disposición adicional segunda de la Ley 5/2023.

Como se ha expuesto, anteriormente, conviene que en la parte expositiva se sustituya la palabra “ciudadanos” por “particulares”.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

De igual modo, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, debiendo recordar que, de acuerdo con la directriz 13, deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin que resulte necesario citar todos y cada uno de los informes emitidos en la tramitación de la norma. No se hace mención, en cambio, a trámites relevantes como son el de audiencia y el de información pública, manifestación del derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas, consagrado en el artículo 105 de la Constitución Española y el artículo 133 de la LPAC.

Por último, recoge la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo. Teniendo en cuenta que el artículo 16.1 del Decreto 235/2023 atribuye las competencias en materia de protección civil, seguridad y emergencias a la Dirección General de Seguridad y Emergencias Madrid 112 y el artículo 5 del Decreto 11/2024, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, establece que *“corresponden a la Dirección General de Protección Civil el ejercicio de las atribuciones que el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, otorga a los directores generales de las consejerías, debiendo entenderse referidas a la dirección de la Agencia las que este artículo realiza a los consejeros”*, parece más adecuado que la fórmula promulgatoria cite al director general de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 y no simplemente al ente abstracto.

En relación con el título de la orden, se ha acogido la modificación sugerida por el informe de la Abogacía General: proyecto de orden por la que se regula la medalla al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid y la mención de honor por colaboraciones especiales en situación de emergencia, lo que se ajusta a la directriz 7.

En lo que respecta al articulado, el artículo 1 hace referencia al objeto de la orden consistente en regular *“el contenido, tipos, categorías y el procedimiento de concesión de la medalla al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid (...) y de la mención de honor por colaboraciones especiales en situación de emergencia (...)”*, ajustándose a lo dispuesto en la disposición adicional segunda, apartado 2 de la Ley 5/2023, al prever que *“a través de orden del titular de la consejería competente en materia de seguridad, protección civil y emergencias se desarrollará su contenido, tipos y categorías, así como el procedimiento de concesión”*.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, de conformidad con la Ley 5/2023, la medalla al mérito en protección civil y emergencias, (en adelante, medalla al mérito), y la mención de honor por colaboraciones especiales en situación de emergencia (en adelante, mención de honor) son dos tipos de reconocimiento diferentes, habría sido deseable su regulación separada para lograr así una mayor claridad y sistemática, pues alguno de los preceptos de la orden proyectada resulta confuso como ocurre con el artículo 2.

En este sentido, son disposiciones comunes para ambos tipos de reconocimiento el artículo 2, en relación con los destinatarios; el artículo 3, relativo a la naturaleza; el artículo 10 sobre el procedimiento de concesión y, por último, el artículo 11 relativo al libro de registro. Los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 son exclusivos de las medallas al mérito y el artículo 9 regula la mención de honor.

La redacción del artículo 2 resulta especialmente compleja. En efecto, en relación con los destinatarios, el artículo 2 determina, en primer lugar, los sujetos que pueden recibir estos dos tipos de reconocimiento; trata de precisar qué acciones o servicios, realizadas por los anteriores sujetos, pueden dar lugar a estos reconocimientos y, finalmente, introduce también una referencia espacial: *“hechos y emergencias acaecidos en la Comunidad de Madrid”*, para luego admitir, el supuesto excepcional del apartado 2: *“con independencia del lugar donde hayan acaecido los hechos y emergencias”*.

Por lo que se refiere a los sujetos, el artículo 2 establece que las medallas al mérito y la mención de honor pueden ser otorgadas *“a particulares e instituciones públicas o privadas”*.

Debe tenerse en cuenta en este artículo la consideración esencial formulada con carácter general y la interpretación que habría de darse al término *“particulares”* empleado por la ley, de manera que no es posible considerar como particulares a los empleados públicos, a efectos de la concesión de los reconocimientos regulados en la norma proyectada, a menos que se regulara de forma análoga a como lo hace la Orden del Ministerio del Interior de 13 de abril de 1982 e indicar que para que los empleados públicos puedan recibir estos reconocimientos, ha de tratarse de acciones llevadas a cabo cuando no estén de servicio o cuando, estando de servicio, se acredite que su acción superó el nivel de exigencia reglamentaria en el cumplimiento del mismo.

La utilización del término *“particulares”*, en este caso, parece querer referirse a las personas físicas en contraposición con las personas jurídicas (instituciones públicas o privadas).

Por otro lado, de la interpretación sistemática de los artículos del proyecto de orden resulta que la medalla con distintivo rojo parecería destinada exclusivamente a las personas físicas, pues hace referencia

al fallecimiento o, en su caso, *“heridas o daños de gravedad”* por su participación en situaciones de emergencia.

En relación con los hechos, actividades o servicios que pueden determinar la concesión de los reconocimientos regulados en el proyecto de orden sometido a dictamen, el precepto parece distinguir las actividades en materia de protección civil; las actuaciones en situaciones de *“grave riesgo, catástrofe, calamidad pública o que impliquen riesgo notable, solidaridad excepcional, colaboración y cooperación con las instituciones de protección civil, todo ello en relación con hechos y emergencias acaecidos en la Comunidad de Madrid”* y, finalmente, *“por la prestación de servicios continuados en el tiempo en protección civil de la Comunidad de Madrid”*.

Ahora bien, la enumeración realizada en un párrafo único y separado exclusivamente por comas, sin introducir otro signo de puntuación (v.gr. el punto y coma y el punto seguido) que permita distinguir qué oraciones son principales y cuales subordinadas hace muy difícil la comprensión del significado del precepto, pues no queda claro si la exigencia de *“todo ello en relación con hechos y emergencias acaecidos en la Comunidad de Madrid”* está referida a todas las actuaciones que trata de enumerar el precepto o también a las actividades en materia de protección civil. Sí parece claro que *“la prestación de servicios continuados en el tiempo en protección civil de la Comunidad de Madrid”* puede dar lugar a uno de estos dos tipos de reconocimiento regulados en el proyecto de orden sin necesidad de que estén relacionados *“con hechos y emergencias acaecidos en la Comunidad de Madrid”*.

A diferencia de la normativa estatal que premia *“las actuaciones continuadas y relevantes de interés para la Protección Civil”*, el proyecto de orden parece otorgar la posibilidad de este tipo de reconocimiento

por *“la prestación de servicios continuados en el tiempo en protección civil de la Comunidad de Madrid”*.

Además, el artículo 2.2 contempla la posibilidad de que se otorguen también a personas que *“formen parte de los equipos de protección civil de la Comunidad de Madrid con independencia del lugar donde hayan acaecido los hechos y emergencias”*. Se estaría haciendo referencia, por tanto, a los empleados públicos de la Comunidad de Madrid integrados en los equipos de protección civil de la Comunidad de Madrid que, de acuerdo con lo expuesto, no tendrían la condición de particulares, a menos se tratara de acciones realizadas fuera de servicio o cuando, desplazados con equipos de protección civil de la Comunidad de Madrid, fuera territorio de esta, sus acciones superaran el nivel de exigencia reglamentaria en el cumplimiento del mismo.

Conviene tener en cuenta que la oscuridad de este precepto ha sido puesta de manifiesto por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior que en su informe indica que *“desde un punto de vista sistemático, tal vez se hubiera dotado de una mayor claridad al precepto si se hubieran tratado de forma separada los posibles beneficiarios y los méritos necesarios para obtener la distinción”*. La MAIN, en respuesta a dicha observación, dice que *“esta observación no se ha tenido en cuenta al no considerarse oportuna la necesidad de especificar”*.

A juicio de esta Comisión Jurídica Asesora, dado que la oscuridad del precepto afecta al principio de seguridad jurídica, deben precisarse mejor los sujetos destinatarios y los hechos y circunstancias determinantes de la concesión de los reconocimientos regulados en el proyecto de orden.

El artículo 3, con el título *“Naturaleza”*, precisa que estos reconocimientos son derechos de carácter personalísimo, al tener

naturaleza exclusivamente honorífica y ser de carácter intransmisible, añadiendo, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional segunda, apartado 3, que no conllevarán *“asignación económica alguna”*.

Los artículos 4, 5, 6, 7 y 8, como hemos advertido anteriormente, regulan la medalla al mérito en protección civil y emergencias, de la Comunidad de Madrid

El primero de los artículos citados establece los tipos y categorías de medallas. Así, se establecen cuatro tipos de medallas al mérito: con distintivo rojo; con distintivo azul; con distintivo blanco y con distintivo naranja.

A su vez, la medalla al mérito con distintivo azul distingue dos categorías: la categoría A *“para los profesionales de los servicios que participan en el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid en actos de servicio”* y la B para los *“voluntarios u otros particulares”*. La expresión *“actos de servicio”* pone de manifiesto que la intención del autor de la norma es premiar a los empleados públicos, por lo que no tendrían propiamente la condición de *“particulares”* exigidas por la ley y para su reconocimiento sería preciso que se acreditara que su acción superó el nivel de exigencia reglamentaria en el cumplimiento del mismo.

Las medallas al mérito con distintivo rojo y azul podrán ser otorgadas únicamente *“en situaciones de emergencia”*. La primera se podrá otorgar a título póstumo, en caso de fallecimiento *“en actos de participación en situaciones de emergencia”* o por sufrir *“heridas o daños de gravedad”*.

En relación con el artículo 6, relativo a la medalla al mérito con distintivo azul, contempla dos posibles casos para su reconocimiento:

“a) Acciones destacadas en situaciones de emergencia que hayan puesto en peligro manifiesto la integridad de los intervinientes.

b) Otras acciones especialmente destacadas en situaciones de emergencia”.

Dada la generalidad de los términos empleados en este último apartado, carece de sentido la mención al supuesto a), en cuanto está en cualquier caso englobado en el apartado b).

Por lo que se refiere a la medalla al mérito con distintivo blanco, regulada en el artículo 7, esta recompensa se concederá por la trayectoria profesional de especial dedicación en el ámbito de la protección civil y emergencias en la Comunidad de Madrid, así como por la *“realización de trabajos o estudios profesionales o científicos que redunden en avances reseñables en el ámbito de la protección civil y emergencias en la Comunidad de Madrid”*. De acuerdo con la interpretación sistemática expuesta, están excluidos del reconocimiento de este tipo de medalla los empleados públicos, al no tener propiamente la condición de particulares. Por esta razón, debería mencionarse expresamente esta exclusión, para que el precepto no resulte contrario a la disposición adicional segunda de la Ley 5/2023, que solo menciona a los particulares e instituciones públicas y privadas.

En relación con el artículo 8, que regula la medalla al mérito con distintivo naranja, a diferencia de las anteriores de carácter discrecional (*“podrá ser otorgada”*), tiene carácter reglado pues *“se otorgará a aquellas personas que hayan estado inscritas durante un periodo mínimo de 25 años, continuos o no, en una o varias agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil, inscritas en el Registro de Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil de la Comunidad de Madrid”*.

En este caso, en relación con los sujetos, este reconocimiento se dirige únicamente exclusivamente a los voluntarios inscritos en agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil, inscritas a su vez en el Registro de Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil de la Comunidad de Madrid durante un período mínimo de 25 años, continuos o no. Además de este requisito temporal, es indispensable que se trate de agrupaciones inscritas en el citado registro.

El artículo 9 regula la mención de honor por colaboraciones especiales en situaciones de emergencia. Este reconocimiento, destinado tanto a las instituciones públicas o privadas (personas jurídicas), como a los particulares, en este caso, sí particulares *strictu sensu*, por su colaboración especial con las autoridades de protección civil y emergencias en situación de emergencia pues, lógicamente, los empleados públicos no colaboran, sino que prestan sus servicios.

El procedimiento de concesión de estos dos tipos de reconocimientos regulados en el proyecto de orden, se establece en el artículo 10, que contiene cuatro apartados. El apartado 1 hace referencia al procedimiento de concesión de las medallas al mérito con distintivos rojo, azul y blanco; el apartado 2, relativo a la medalla al mérito con distintivo naranja y el apartado 3 se refiere a la mención de honor. En los tres supuestos regulados en estos tres apartados, el órgano competente para la concesión es el titular de la consejería competente en materia de Protección Civil y a propuesta de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid. Dado el carácter discrecional de las medallas al mérito con distintivos rojo, azul y blanco, así como de la mención de honor, el procedimiento se iniciará de oficio.

En relación con la concesión de la medalla al mérito con distintivo naranja, que no tiene carácter discrecional, sino que se trata de un

supuesto reglado en el que es preciso el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 8, la regulación del procedimiento resulta más confusa porque el precepto se limita a señalar el órgano competente para su concesión, que se otorgará a propuesta de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, previa comprobación por la dirección general competente en materia de Protección Civil de la Comunidad de Madrid. Dado su carácter reglado, podría suceder que se solicitara por el interesado que cumpla los requisitos previstos, sin que el proyecto de orden mencione esta posibilidad.

Finalmente, el artículo 10.4 prevé la publicación de la concesión de todos los tipos de medalla del mérito en protección civil y emergencias, así como de las menciones de honor por colaboraciones especiales en situación de emergencia.

El artículo 11, por último, contempla la creación de un libro de registro para los dos tipos de reconocimiento regulados en la orden proyectada en el que se recogerán como datos de las personas físicas y jurídicas, el nombre y apellidos de las primeras y la denominación social de las segundas y el número de identificación fiscal.

Tras la observación esencial formulada por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en relación con la necesidad de emisión informe por la Delegada de Protección de Datos de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, que ha emitido informe y ha formulado unas recomendaciones.

La disposición final única hace referencia a la entrada en vigor del proyecto de decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil.

El anexo del proyecto de orden determina las características de la medalla al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid. Se observa que hay dos apartados, los correspondientes a las letras d) y h), que hacen referencia a la cinta de seda, que podrían unificarse.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de orden se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005, ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de algunas otras que se han formulado en la consideración jurídica anterior.

Tanto en la parte expositiva, como en el artículo 3, relativo a la naturaleza, conviene añadir el pronombre indefinido “*alguna*”, para decir “*no conllevarán asignación económica alguna*”.

Asimismo, en la terminología propia del derecho premial, se utiliza la expresión “*medalla al mérito con distintivo*” y no “*medalla con el distintivo*” (v.gr. Real Decreto 1040/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de recompensas militares) porque son los méritos los que determinan la clasificación. Además, los títulos artículos 5, 6, 7 y 8, suprimen el artículo “*el*”, si bien es cierto que en los preceptos se utiliza la expresión de “*medalla con el distintivo*”

En el artículo 10, resulta más correcto “*las medallas al mérito con distintivo rojo, azul y blanco*” que decir “*las medallas al mérito en sus distintivos rojo, azul y blanco*”. Igual observación merece la referencia a la medalla con distintivo naranja.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de ellas de carácter esencial, procederá la aprobación del *“proyecto de orden de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se regula la medalla al mérito en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid y la mención de honor por colaboraciones especiales en situación de emergencia”*.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 12 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 303/25

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid