



**CONSELL CONSULTIU  
DE LES ILLES BALEARS**

**Dictamen:** 120/2022  
**Objeto:** Proyecto de decreto por el que se crea la Medalla al Mérito de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y se regulan los criterios para otorgarla

**Expediente:** 143/2022  
**Consultante:** Presidenta de les Illes Balears  
**Miembros asistentes:** Antonio José Diéguez Seguí, presidente  
María Ballester Cardell, consejera-secretaria  
Joan Oliver Araujo  
Octavi Josep Pons Castejón  
Felio José Bauzá Martorell  
Catalina Pons-Estel Tugores  
María de los Ángeles Berrocal Vela  
José Argüelles Pintos  
Antonia María Perelló Jorquera  
Bartolomé Jesús Vidal Pons

En la sesión de día 21 de diciembre de 2022 el Consejo Consultivo, formado por los miembros mencionados y con la asistencia de la letrada jefe, con voz pero sin voto, ha acordado por unanimidad emitir el dictamen siguiente:

#### **ANTECEDENTES**

1. En fecha 11 de noviembre de 2022 se registra de entrada la consulta formulada el día 31 de octubre por la presidenta de las Illes Balears, a petición de la Consejería de Presidencia, Función Pública e Igualdad, en relación con el Proyecto de decreto por el que se crea la Medalla al Mérito de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y se regulan los criterios para otorgarla. El texto final del Proyecto normativo se presenta en las versiones catalana y castellana.

2. Del expediente aportado —en formato digital y soporte USB—, debidamente diligenciado e indexado, relativo al procedimiento de elaboración, debemos destacar los siguientes trámites y actuaciones:

A) *En la fase de consulta previa:*

i) La memoria justificativa del director general de Emergencias e Interior de 1 de junio de 2020, sobre la consulta pública previa.

ii) La resolución de la consejera de Administraciones Públicas y Modernización de 1 de junio de 2020, por la que se ordena que se sustancie una consulta pública previa a la elaboración del Proyecto, fijando un plazo de quince días hábiles para formular aportaciones o sugerencias por vía telemática a través del Portal de Participación Ciudadana, o por escrito dirigido a la Dirección General de Emergencias e Interior.

iii) El certificado de 30 de junio de 2020 del jefe de Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación, Transparencia y Voluntariado, de publicación de la

Carrer de Rubén Darío, 12, 1r i 2n esq.  
07012 Palma · Illes Balears  
Telèfon: 971 17 76 35  
[www.consellconsultiu.es](http://www.consellconsultiu.es)  
[secretaria@cconsult.caib.es](mailto:secretaria@cconsult.caib.es)



Adreça de validació:

<https://csv.caib.es/hash/8d0887ef7d2722bff717ec9f0ae4205dbe2e1b37ec5a876e942de1a51c8b177a>

CSV: 8d0887ef7d2722bff717ec9f0ae4205dbe2e1b37ec5a876e942de1a51c8b177a



consulta pública previa en la página de Participación Ciudadana que acredita la realización del trámite, del 8 al 29 de junio, y con un resultado de 19 visitas.

iv) El Informe del director general de Emergencias e Interior de 6 de julio de 2020, sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el Proyecto de decreto.

*B) Inicio del procedimiento de elaboración*

i) En fecha 8 de julio de 2020 la consejera de Administraciones Públicas y Modernización dicta la resolución por la que ordena iniciar el procedimiento de elaboración de la disposición normativa, designando como órgano responsable de la tramitación al director general de Emergencias e Interior.

Consta en el expediente una primera versión del Proyecto de decreto, intitulada «versión inicial».

ii) La Memoria *inicial* de análisis de impacto normativo (MAIN), suscrita por el director general de Emergencias e Interior, sin fecha y que en el índice se data a «julio 2020» en la que expone la oportunidad de la propuesta, con la justificación de la necesidad de regulación, de su rango normativo, la adecuación de la regulación a los objetivos y finalidad de la norma; el contenido con el marco normativo en que se inserta la propuesta, las disposiciones vigentes a las que afecta o deroga, y el marco competencial; el análisis de los impactos económico y presupuestario, y las cargas administrativas que comporta la propuesta; la referencia al procedimiento de elaboración normativa; la evaluación del cumplimiento de los principios de buena regulación; las consideraciones sobre el impacto sobre la familia; la infancia; sobre orientación sexual y la igualdad por identidad de género.

*C) En la fase de audiencia y participación e información pública:*

i) Constan los justificantes del registro electrónico de la consulta efectuada el 30 de julio de 2020 a las Secretarías Generales de las consejerías de la Administración autonómica.

ii) Mediante consulta de la misma fecha se remite el borrador del Proyecto de decreto a los consejos insulares y a la FELIB, constando en el expediente los justificantes del Registro Electrónico.

iii) En la misma fecha, 30 de julio de 2020, mediante escrito del director general de Emergencias e Interior, se realiza el trámite de audiencia a las Agrupaciones de Voluntarios de Protección Civil. Consta en el expediente únicamente el justificante del registro de salida.

iv) Consta el trámite de información pública mediante la publicación de la resolución del director general de Emergencias e Interior de 29 de julio de 2020, en el BOIB núm. 147, de 25 de agosto de 2020, y se establece un plazo de 20 días hábiles para realizar la consulta y presentar alegaciones.

v) El certificado de 5 de octubre de 2020 del jefe de Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación, Transparencia y Voluntariado, de publicación del trámite de audiencia e información pública, en la página de Participación Ciudadana, del 26 de agosto al 22 de septiembre de 2020 y con un resultado de 34 visitas.

vi) Han revisado el Proyecto sin presentar sugerencia alguna las secretarías generales de: Hacienda y Relaciones Exteriores; Educación, Universidad e Investigación; Agricultura, Pesca





y Alimentación; Salud y Consumo; Medio Ambiente y Territorio; Modelo Económico, Turismo y Trabajo; y la Dirección de Coordinación Insular del Consejo Insular de Mallorca.

Constan en el expediente las aportaciones de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Illes Balears, de 20 de septiembre de 2020; de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes, de 12 de agosto de 2020; y de la Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad, de 6 de agosto de 2020.

D) En la fase de informes y dictámenes y elaboración final del texto, constan los siguientes:

i) El certificado de la sesión del pleno de la Comisión de Emergencias y Protección de las Illes Balears, de día 27 de julio de 2020, relativo a la inclusión en el orden del día y el informe favorable al Proyecto de decreto, en cumplimiento de lo previsto en el 24 a del Decreto 8/2004, de 23 de enero, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley de Ordenación de Emergencias en las Illes Balears.

ii) El informe de impacto de género, emitido por el Instituto Balear de la Mujer el 28 de agosto de 2020, y en el que se formulan recomendaciones lingüísticas.

A continuación, se incorpora una segunda versión del Proyecto de decreto.

iii) La Memoria final (segunda) de análisis de impacto normativo (MAIN), suscrita por el director general de Emergencias e Interior, según el índice del expediente datada «el 21 de septiembre de 2022», que incorpora análisis de las aportaciones recibidas.

A continuación, se incorpora la versión «definitiva» del Proyecto de decreto.

iv) El 30 de septiembre de 2022 el Servicio Jurídico de la consejería emite informe en el que analiza el procedimiento seguido en la tramitación del Proyecto sometido a consulta.

v) Consta el certificado del director general de Emergencias e Interior de 14 de octubre de 2022, relativo al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 7. c y d de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el artículo 51 de la Ley autonómica 1/2019.

E) Figura en la documentación remitida la versión «definitiva» del Proyecto de decreto en catalán y castellano, como texto final diligenciado.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera

#### Legitimación y carácter del dictamen

La presidenta de las Illes Balears se encuentra legitimada para solicitar el presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears, y corresponde al Consejo Consultivo su emisión con carácter preceptivo, al amparo de lo establecido en el artículo 18.7 de la Ley anterior. No ofrece ninguna duda a este órgano de consulta el carácter preceptivo del dictamen, de acuerdo también con el criterio de la Administración consultante, dado el carácter «ad extra» del Proyecto normativo.





En nuestro Dictamen núm. 137/2013, que tiene por objeto el Proyecto de decreto por el que se regula la Medalla de Oro de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, analizamos la naturaleza del reglamento sometido a consulta en orden a determinar el carácter del dictamen, e hicimos las siguientes consideraciones:

La primera cuestión que este Consejo Consultivo debe abordar en este dictamen consiste en determinar la naturaleza jurídica del reglamento que constituye su objeto, para así efectuar un pronunciamiento sobre el carácter preceptivo o facultativo del dictamen, dando por supuesta la legitimación del Presidente de Gobierno para su solicitud de acuerdo con el artículo 21.a de nuestra Ley.

Como afirma el profesor Fernando Garrido Falla en su «Tratado de Derecho Administrativo» desde el punto de vista de su contenido, «los Reglamentos pueden ser ejecutivos e independientes.

Son Reglamentos ejecutivos los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. Tal desarrollo puede ser parcial —de determinados preceptos de la ley— o total, apareciendo entonces como Reglamento general para la ejecución de la ley. De acuerdo con nuestro Derecho positivo, los reglamentos generales han de dictarse previa audiencia de la Comisión Permanente del Consejo de Estado. En los Reglamentos de ejecución, la ley previa tiene carácter de condición habilitante de los mismos; no obstante ello no empece a que el Gobierno ejerza, además, con tal motivo los poderes reglamentarios que de suyo puedan corresponderle.

Los Reglamentos independientes son aquellos que se dictan como consecuencia, cabalmente, de esa originaria potestad reglamentaria que se acaba de mencionar. A esta categoría pertenecen, de una parte, los Reglamentos de organización administrativa (por ser la organización de sus propios servicios una competencia típicamente administrativa); de otra, los Reglamentos que la administración dicte para regular el ejercicio de poderes que le están conferidos discrecionalmente. Por eso, estos Reglamentos son inadmisibles en materias reservadas a la Ley.»

El Decreto por el que se regula la Medalla de Oro de nuestra Comunidad Autónoma es un reglamento que debe ser calificado de «independiente» dado que no desarrolla, completa o ejecuta una ley. Ahora bien, como tal reglamento independiente no puede calificarse como reglamento estrictamente organizativo porque produce de forma clara efectos ad extra. Por ello, debe incardinarse en un tipo de reglamento que regula el ejercicio de un poder conferido al Gobierno de forma discrecional.

En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.7 de La Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears, que establece como supuesto de consulta preceptiva los «Proyectos de disposiciones reglamentarias, excepto las de carácter organizativo, del Gobierno de las Illes Balears, así como sus modificaciones», la solicitud de dictamen tiene en nuestro caso tal carácter.

Estas consideraciones son extrapolables al Proyecto de decreto ahora sometido a consulta, toda vez que únicamente el artículo 21 del Decreto 32/2019, de 10 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento del Personal Voluntario de Protección Civil de las Illes Balears (cuyo proyecto fue analizado en nuestro Dictamen núm. 46/2019) contiene una referencia a medallas como reconocimiento a la labor de este personal voluntario:

#### Artículo 21 Recompensas

La valoración de las conductas meritorias se realizará a través de reconocimientos públicos, diplomas o medallas, además de otras distinciones que pueda conceder el ayuntamiento u otras administraciones públicas.





El hecho que la MAIN aluda al artículo 7.1 de la Ley 2/1998, de 13 de marzo, de Ordenación de Emergencias en las Illes Balears, que faculta para el desarrollo reglamentario en esta materia, no empece la conclusión anterior sobre esta regulación específica.

## **Segunda** **Análisis del procedimiento**

Resultan de aplicación al procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPACAP), si bien debe tenerse en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628/2016, tal y como ya se ha indicado en los últimos dictámenes de este Consejo Consultivo, y que despliega sus efectos a partir de su publicación en el BOE núm. 151, de 22 de junio de 2018, en el siguiente sentido: no resulta exigible a las comunidades autónomas la publicación de sus iniciativas legislativas en el plan anual normativo previsto en el artículo 132 de la LPCAP; el trámite de consulta previa regulado en el artículo 133 sigue siendo exigible, aunque no en los mismos términos establecidos en este precepto —aplicable al Estado—, pudiendo prescindirse en los términos de lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 4 de este artículo 133. Por otra parte, también resultan de aplicación los trámites previstos en la Ley 1/2019, de 31 de enero, del gobierno de las Illes Balears, que se han cumplido, en aquello más sustancial, en el expediente. En concreto, constan los trámites siguientes:

1. Se ha llevado a cabo el trámite de consulta pública previa.
2. Consta resolución de inicio del procedimiento, adoptada por la consejera de Administraciones Públicas y Modernización el 8 de julio de 2020.
3. Se ha suscrito una MAIN inicial, y una segunda versión tras los trámites de audiencia e información pública y la recepción de los informes solicitados. Tras su análisis cabe hacer las siguientes observaciones:
  - a) Se ajusta a la exigencia legal de ser un «documento dinámico» que debe ir actualizándose con la incorporación de los aspectos relevantes que resulten de la tramitación del procedimiento (artículo 60 Ley 1/2019).
  - b) En ella se expone la oportunidad de la propuesta normativa, de su rango normativo, la adecuación de la regulación a los objetivos y finalidad de la norma; el contenido; el marco normativo y las normas que afectan la elaboración del proyecto, y el análisis del marco competencial.
  - c) Respecto a los impactos económico y presupuestario, en la MAIN se hace referencia a que el Proyecto no tiene una repercusión económica ni presupuestaria, aludiendo a la naturaleza de la regulación de las distinciones y su procedimiento de otorgamiento.  
  
También se hace referencia a que el Proyecto no comporta cargas administrativas, puesto que el procedimiento es gratuito y puede hacerse electrónicamente.
  - d) Finalmente, existe una adecuada justificación en la MAIN del cumplimiento de los principios de buena regulación, tal como preceptúa el artículo 129 de la LPACAP y el artículo 49 de la Ley 1/2019.





4. Se ha realitzat el tràmit de audiència i participació pública, en els termes del article 133.2 de la LPCAP, mitjançant la publicació del text del Projecte en la pàgina web de participació ciutadana del Govern balear.

5. Se ha facilitat la intervenció de entes territorials, a los que se les ha donat audiència mitjançant l'enviament del Projecte a la FELIB i a los consells insulars (també representats en el si de la Comissió de Emergències i Protecció de les Illes Balears). No obstant, no se ha donat audiència a l'Administració General del Estat, pese a que el Projecte contempla que la medalla pugui conceder-se a funcionaris de diferents administracions públiques, a membres de los cossos i forces de seguretat o de les forces armades.

6. El Projecte se ha sotmès al tràmit de informació pública, efectuat mitjançant publicació en el BOIB núm. 147, de 25 d'agost de 2020, del anunci corresponent a la resolució del director general Emergències e Interior per la que se ordena sotmetre el Projecte a este tràmit.

7. Las alegaciones presentadas sobre el Proyecto constan debidamente analizadas en la MAIN final.

8. Consta en el expediente el informe de impacto de género, emitido de acuerdo con el artículo 5.3 de la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres.

9. En cuanto a la evaluación de los posibles impactos exigidos por diferentes normas legales, se justifica en la MAIN la falta de impacto previsto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas; en la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears; y en la Ley 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos de lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI-fobia.

Asimismo, en la memoria se justifica la innecesidad del informe previsto en el apartado *d* del artículo 59.1 de la Ley 1/2019, al no establecerse limitaciones para el acceso a actividades económicas y servicios o medidas que restrinjan la libertad de establecimiento; y se indica también que no es necesario el informe sobre los efectos del silencio administrativo que prevé el apartado *c* de este mismo precepto, al no contemplar la norma proyectada ningún supuesto en el que los efectos del silencio sean desestimatorios. No obstante, respecto de esto último debemos indicar que no es así, pues el Proyecto regula el procedimiento de concesión de la medalla y establece un plazo máximo para su resolución de cuatro meses, y si bien no indica la norma cuáles son los efectos derivados del incumplimiento de ese plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.1.a de la LPCAP estaríamos ante un supuesto de silencio negativo dado que se trata de un procedimiento iniciado de oficio; lo que no obsta que el informe a que se refiere el artículo 59.1.c sea innecesario, al estar este supuesto ya contemplado en la Ley.

Finalmente, no contiene la MAIN una justificación sobre la no necesidad o, en su caso, la valoración del impacto climático que exige en la tramitación de la norma el artículo 18 de la Ley 10/2019, del cambio climático y transición energética de las Illes Balears. Y tampoco se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, mediante la valoración en la memoria del impacto de unidad de mercado conforme al cumplimiento de los principios recogidos en esa ley. Ambas





omisiones deberán subsanarse antes de la aprobación del Decreto, teniendo esta observación tiene carácter esencial.

10. El Proyecto no se ha sometido al dictamen del Consejo Económico y Social al no estar incluido su objeto en los supuestos que, de acuerdo con su normativa reguladora, hacen preceptiva su solicitud.

11. Consta la participación del órgano colegiado específico de participación, la Comisión de Emergencias y Protección Civil, que de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears, es el órgano colegiado de coordinación y cooperación de la administración autonómica en materia de emergencias y de protección civil.

12. Se ha emitido el preceptivo informe del Servicio Jurídico de la consejería impulsora de la norma, de carácter favorable a la tramitación seguida.

13. Respecto a la publicidad, consta en el expediente el certificado de publicación del Proyecto y toda la información de relevancia jurídica de este expediente en el Portal de Transparencia de la Administración autonómica, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones del artículo 7, letras c y d, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el artículo 51 de la Ley 1/2019, del Gobierno de las Illes Balears.

### Tercera

#### Marco normativo y competencial

El Proyecto de decreto tiene, desde un punto de vista material, una parte organizativa y otra que se incardina dentro de la actividad de fomento.

Por lo que se refiere al objeto concreto del decreto, la concesión de la Medalla al Mérito de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se puede calificar como un premio honorífico que carece de contenido económico, salvo la propia la medalla que se concede y entrega, debiéndose enmarcar por ello dentro de la actividad de fomento a que se refiere el artículo 86 del Estatuto de Autonomía. Como decíamos en nuestro Dictamen núm. 137/2013:

Tradicionalmente en nuestra doctrina se ha venido considerando la concesión de distinciones dentro del ámbito de la actividad de fomento que deben promover las Administraciones Públicas. Sin embargo algunos autores hablan más en concreto de un «Derecho premial». Así Francisco López-Nieto Mallo en su libro sobre «Honores y Protocolo», niega que los premios formen parte de la actividad de fomento: «El premio, sin embargo, no satisface nunca de manera directa necesidad pública alguna: A través de la actividad de fomento se invita a los particulares, mediante estímulos, a que realicen algo que es de interés general. Mediante la recompensa se agradece algo que se ha hecho. Por esa razón, sólo muy remotamente el particular se ve invitado a realizar alguna actividad, a la vista de un futuro e hipotético premio; [...] El premio se otorga mediante un acto de concesión discrecional o graciosa y que, en buen número de casos, ni siquiera obedece a méritos objetivos sino a motivaciones de muy distinto orden».

Sea como fuere, la concesión de una medalla como la Medalla de Oro de nuestra Comunidad Autónoma debe incardinarse en la actividad de fomento, prevista en el artículo 86 de nuestro Estatuto de Autonomía que afirma que «Corresponde al Gobierno





de las Illes Balears, en las materias de su competencia, el ejercicio de la actividad de fomento, sin perjuicio de la actividad que corresponda al Estado».

El artículo 31.11 del Estatuto de Autonomía, por su parte, establece que, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de la materia de «protección civil».

A propósito del concepto de protección civil y de su plasmación en el sistema de distribución de competencias, es preciso traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 58/2017, de 11 de mayo, en la que se indica:

La materia "protección civil" ha sido definida como aquel "conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizándolo los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad" (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3).

(...) Así, lo anterior no hace sino ratificar la doctrina de este Tribunal en cuanto a la competencia estatal, pues hemos afirmado que "por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, de nuestra doctrina se deriva que esta materia guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE" (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5). "Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar, pues la competencia autonómica sobre protección civil se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias" (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).

(...)

Así, las facultades autonómicas en materia de protección civil no pueden impedir, por la misma naturaleza del régimen de concurrencia de que se trata, la existencia de unas facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado cuando está en juego el interés nacional...Las facultades de dirección, coordinación e inspección 'superior' vienen, por tanto, impuestas por la diversidad de partes afectadas y la necesidad de su integración en un todo unitario, integración que puede exigir la adopción de medidas de acción conjunta, homogeneidad técnica o sistemas de relación, siempre y cuando no entrañen la sustracción de competencias propias de las entidades autonómicas sino tan solo un límite al ejercicio de las mismas; lo mismo cabe decir de las facultades de superior inspección de los servicios que, sin embargo, no pueden convertirse en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad Autónoma (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 13).

Por tanto, sobre la materia de protección civil existen competencias concurrentes, como consecuencia de la propia naturaleza de dicha materia, orientada a la protección de las personas y de los bienes en situaciones de emergencia.





En el ámbito estatal, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil regula, en la Disposición Adicional Tercera, la Medalla al mérito de protección civil, en los términos siguientes:

1. Con la Medalla al mérito de protección civil se distinguirá a las personas, físicas o jurídicas, que se destaquen por sus actividades en la protección civil.
2. Reglamentariamente se establecerán los tipos y categorías de medallas que podrá conceder la Administración General del Estado y el régimen para su concesión, que en ningún caso conllevará compensación económica.

Este marco atributivo de competencia al Gobierno para aprobar el decreto objeto de dictamen se completa con la potestad reglamentaria originaria que le corresponde de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58.2 del Estatuto de Autonomía, y con el artículo 16 *p* de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, según el cual corresponde al Consejo de Gobierno conceder honores y distinciones cuando no corresponda a otro órgano, de acuerdo con la normativa específica.

#### **Cuarta**

##### **Estructura y contenido**

El decreto viene a establecer un nuevo marco normativo para la regulación del régimen de concesión de la Medalla al Mérito de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Deroga el Decreto 253/1999, de 26 de noviembre, por el que se creó la Medalla al Mérito de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que distinguía tres categorías: oro, plata y bronce; norma posteriormente modificada por el Decreto 143/2001, de 14 de diciembre, que eliminó el número máximo anual de medallas, y por el Decreto 93/2005, de 1 de septiembre, que unificó las tres categorías en una sola distinción honorífica.

El Decreto se compone de un preámbulo, once artículos, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales, y dos anexos.

En el Preámbulo se justifica el cumplimiento de los principios de buena regulación, tal como exige el artículo 129 de la LPACAP y el artículo 49 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, y se hace referencia al marco normativo y competencial que sirve de base a la norma proyectada. En este punto debemos indicar que, si bien la regulación se centra en la creación de la Medalla al Mérito de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, los requisitos y el procedimiento para su otorgamiento, lo que, como se ha dicho, se enmarca en la actividad de fomento que, de acuerdo con el artículo 86 del Estatuto de Autonomía, corresponde al Gobierno de las Illes Balears «en las materias de su competencia», debería hacerse también una referencia expresa a la competencia que este ostenta en materia de protección civil; observación que se formula con *carácter esencial*.

Los artículos llevan por título:

- Artículo 1 La Medalla al Mérito de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears
- Artículo 2 Naturaleza Jurídica
- Artículo 3 Categorías y distintivos





- Artículo 4 La Medalla al Mérito de Protección Civil con el distintivo rojo
- Artículo 5 La Medalla al Mérito de Protección Civil con el distintivo azul
- Artículo 6 La Medalla al Mérito de Protección Civil con el distintivo blanco
- Artículo 7 La Medalla al Mérito de Protección Civil con el distintivo naranja
- Artículo 8 Especialidades de la concesión al personal funcionario de diferentes administraciones públicas y miembros de cuerpos y fuerzas de seguridad o de las fuerzas armadas.
- Artículo 9 Procedimiento de otorgamiento
- Artículo 10 Otorgamiento
- Artículo 11 Creación del Libro de registro de medallas al mérito de protección civil

La disposición derogatoria única detalla las normas que se derogan, la disposición final primera faculta al consejero competente en materia de emergencias y protección civil para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto, y la disposición final segunda prevé su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears.

El Anexo 1 se refiere a la solicitud de otorgamiento de la Medalla al Mérito de Protección Civil, y el Anexo 2 a las características y modelo de esta.

En cuanto al contenido concreto del Proyecto, este regula de nuevo la Medalla al Mérito de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y el procedimiento de concesión. Se distinguen ahora cuatro categorías de medalla —con distintivo rojo, azul, blanco y naranja—, y se prevé su posible concesión a funcionarios de otras Administraciones públicas, miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y de las fuerzas armadas. Además, la norma incorpora la previsión del cese de efectos de la concesión de la medalla, que no la revocación de su concesión, para aquellas personas galardonadas que hayan sido condenadas por sentencia firme por algún hecho delictivo, lo que al mismo tiempo se convierte en impedimento para su otorgamiento; sin embargo, no se prevé que este mismo régimen sea aplicable a los galardonados con anterioridad a su entrada en vigor y que sean o haya sido condenados por sentencia firme por algún hecho delictivo, algo que la norma actualmente vigente no contempla.

Sentado lo anterior, y tras su análisis, procede hacer las siguientes observaciones.

— En la designación y en el articulado de la versión castellana de la norma aparece la designación de la Comunidad Autónoma de las *Islas Baleares*, cuando según el apartado 2 del artículo 1 del Estatuto de Autonomía la denominación de la Comunidad Autónoma es *Illes Balears*, por lo que deberá corregirse. Esta observación tiene carácter esencial.

— De acuerdo con la doctrina más reciente de este órgano de consulta, establecida en el Dictamen núm. 67/2021, y reproducida en el núm. 97/2022:

Sobre l'expressió «persona titular» —que s'utilitza per evitar el terme genèric «conseller» o l'expressió «conseller o consellera»— ja hem advertit que, a més de ser innecessària, entesa literalment desconeix la teoria de l'òrgan, ja que una cosa és l'òrgan administratiu com a centre d'imputació o representació d'una Administració, i l'altra la persona concreta que l'ocupa (titular).





## CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

Sobre la denominació de l'òrgan o l'atribució com a pròpia d'una competència a un òrgan administratiu (article 20.1 de la Llei balear 3/2003, de 26 de març) s'ha d'assenyalar:

a) L'article esmentat exigeix que l'atribució de competència sigui per «l'ordenament jurídic». Per tant, ha de ser mitjançant una norma amb rang de llei o reglamentari. De fet, la desconcentració exigeix també una norma reglamentària (article 24 de la Llei esmentada).

b) L'article 41 de la Llei 3/2003 atorga el dret d'informació a la ciutadania sobre «l'organització pròpia, com també sobre els principals serveis i prestacions públiques». El precepte estableix també que s'ha d'«oferir informació general sobre els procediments vigents de competència de l'Administració de la Comunitat Autònoma». Aquestes disposicions, a més del principi general de seguretat jurídica i el de bona administració, imposen l'obligació d'identificar correctament l'òrgan competent en les normes reglamentàries.

c) Aquesta identificació es pot fer amb la denominació oficial de l'òrgan en el moment d'aprovar la norma, solució que podríem qualificar de clàssica i que planteja la qüestió de la successió dels òrgans administratius amb els canvis d'estructura orgànica. Així ho té establert el Consell Consultiu en la seva doctrina (dictàmens 1/2019, 14/2019, 69/2019, 147/2019, entre d'altres).

d) També admetem, a partir d'ara, en vista de l'eficàcia administrativa, que s'assenyali l'òrgan competent per referència a la «matèria»; sempre que aquesta referència estigui prou identificada en l'estructura orgànica de l'Administració autonòmica, de manera que s'evitin dubtes o possibles incoherències. Això s'ha de tenir en compte, específicament, en títols materials que són ambigus o que podem trobar en diferents conselleries («recerca», «participació», «modernització», «personal», «busseig», per exemple); de manera que, en tots els canvis d'estructura, s'hauria d'adoptar una mesura de vigilància i, si cal, de definició d'aquestes competències. S'ha d'evitar la referència a títols competencials genèrics o difusos que dificultin la determinació dels òrgans competents i que generin, per als destinataris de la norma, incertesa i inseguretat jurídica.

En el cas present, es podria admetre aquesta denominació, ja que, en relació amb els preceptes esmentats, no es plantegen dificultats sobre la recerca de l'òrgan administratiu competent i pensant, a més, en la possibilitat de canvis organitzatius que es poden produir pel que fa a l'estructura departamental del Govern i l'Administració autonòmica envers una matèria influïda també per interessos energètics i econòmics.

— El artículo 9 regula el procedimiento de otorgamiento de la medalla, distinguiendo en primer lugar una convocatoria pública para presentar candidaturas, que deberá publicarse antes del 1 de octubre, y concluir el plazo para su presentación antes del 31 de diciembre de cada año. Regula el precepto quién puede presentar las candidaturas, el contenido de estas, y la forma como deben presentarse, preferiblemente por vía electrónica mediante el formulario que se incorpora como anexo 1, y sin perjuicio de lo previsto en el artículo 16.4 de la LPACAP sobre la forma como pueden presentarse los documentos que los interesados dirigen a los órganos de las Administraciones públicas. No obstante, habrá que tener en cuenta también lo dispuesto en el artículo 14 de la LPACAP, pues resulta aplicable a algunas personas y entidades que pueden presentar candidaturas de acuerdo con el apartado 3 del artículo 9 del Proyecto.

Tras la presentación de candidaturas se prevé el dictado de una resolución de inicio y el nombramiento de un instructor, quien, entre otras actuaciones, deberá trasladar un informe propuesta sobre las candidaturas al pleno de la Comisión de Emergencias y Protección Civil. El apartado 10 del precepto señala que «una vez aprobadas, en su caso, las candidaturas propuestas», el secretario del pleno de esta comisión emitirá un certificado, y tras ello el





instructor del procedimiento dictará una propuesta de resolución; sin embargo, la norma no precisa con suficiente claridad cuál es el concreto papel que juega la Comisión de Emergencias y Protección Civil en este procedimiento, y cómo se concreta su actuación o, si se quiere, cuál es el alcance de esa «aprobación» de las candidaturas que según parece realiza la comisión, por lo que se recomienda mejorar la redacción del precepto.

Finalmente, la propuesta de resolución que elabora el instructor se eleva a la persona titular de la consejería competente, quien «debe resolver y notificar la concesión en el plazo máximo de cuatro meses desde la solicitud de inicio». Sobre esta previsión cabe hacer las siguientes observaciones:

(i) El hecho de que quien deba resolver el procedimiento sea el consejero competente en materia de emergencias y protección civil, según el artículo 9, se cohonesta mal con la regulación que hace el artículo 10 sobre el órgano competente para otorgar las distintas categorías de medalla que la norma contempla: el presidente de las Illes Balears, para la de distintivo rojo, el consejero competente en materia de emergencias y protección civil para la de distintivo azul, y el director general competente en esta materia para la de distintivo blanco y naranja. Por tanto, siendo estos órganos los competentes para otorgar las medallas, también deberían serlo para resolver el procedimiento de concesión, a no ser que el precepto quiera referirse, cuando habla de «otorgamiento», a algo distinto de la «concesión», como sería la entrega de la medalla. En cualquier caso, deberían precisarse, y ajustarse, en su caso, los aspectos procedimentales y competenciales.

(ii) Al ejercerse aquí una potestad discrecional de la Administración debería precisarse que la resolución que se dicte ha de estar motivada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.1.i de la LPACAP.

Finalmente, y al hilo de lo que acaba de exponerse, cuando el apartado 12 del artículo 9 indica que «siempre que sea posible, la concesión de medallas al mérito de protección civil debe hacerse coincidir con el Día de las Illes Balears», parece referirse más al acto de entrega que al momento en que debe resolverse el procedimiento de concesión, que como se ha visto está sujeto a plazo, por lo que, también aquí, se sugiere mejorar la redacción del precepto.

## CONCLUSIONES

- 1.ª** La presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.
- 2.ª** El procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de decreto es, en líneas generales, conforme a derecho, sin perjuicio de las observaciones esenciales señaladas en la consideración jurídica segunda.
- 3.ª** El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada.





**CONSELL CONSULTIU  
DE LES ILLES BALEARS**

**4.ª** Deberán atenderse las observaciones realizadas en la consideración jurídica cuarta calificadas de esenciales, a los efectos de la utilización de las fórmulas previstas en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears («de acuerdo con el Consejo Consultivo», u «oído el Consejo Consultivo»).

Palma, 21 de diciembre de 2022

El presidente

DIEGUEZ  
SEGUI  
ANTONIO JOSE  
- 19979542V

Firmado digitalmente  
por DIEGUEZ SEGUI  
ANTONIO JOSE -  
19979542V  
Fecha: 2023.01.12  
10:44:51 +01'00'

Antonio José Diéguez Seguí

La consejera-secretaria

BALLESTER  
CARDELL  
MARIA - DNI  
78206099G

Firmado digitalmente  
por BALLESTER  
CARDELL MARIA - DNI  
78206099G  
Fecha: 2023.01.16  
11:30:29 +01'00'

Maria Ballester Cardell





GOVERN  
ILLES  
BALEARS

## DOCUMENT ELECTRÒNIC

### CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

8d0887ef7d2722bff717ec9f0ae4205dbe2e1b37ec5a876e942de1a51c8b177a

### ADREÇA DE VALIDACIÓ DEL DOCUMENT

<https://csv.caib.es/hash/8d0887ef7d2722bff717ec9f0ae4205dbe2e1b37ec5a876e942de1a51c8b177a>

### INFORMACIÓ DELS SIGNANTS

#### Signant

CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

COMUNITAT AUTÒNOMA DE LES ILLES BALEARS

**Firma amb segell de temps: 18-ene-2023 06:37:54 PM GMT+0100**

### METADADES ENI DEL DOCUMENT

Identificador: ES\_A04003003\_2023\_6he5pt5h1s6houtl1q2gg72kljcls7

Nom del document: 120-2022.pdf

Versió NTI: <http://administracionelectronica.gob.es/ENI/XSD/v1.0/documento-e>

Tipus de document: Altres

Estat elaboració: Original

Òrgan: A04003003

Data captura: 17-ene-2023 09:18:08 AM GMT+0100

Origen: Administració

Tipus de signatura: CAdES detached/explicit signature

Pàgines: 14



Adreça de validació:

<https://csv.caib.es/hash/8d0887ef7d2722bff717ec9f0ae4205dbe2e1b37ec5a876e942de1a51c8b177a>

CSV: 8d0887ef7d2722bff717ec9f0ae4205dbe2e1b37ec5a876e942de1a51c8b177a