



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN Nº 61 / 2021

Sr. D. Sra. D^a Vega ESTELLA IZQUIERDO,
Presidenta, p.s.
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D^a. Elisa MOREU CARBONELL
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sra. D^a María José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en su sesión celebrada el día 30 de marzo de 2021 emitió el siguiente dictamen:

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales sobre el «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se fijan las características, diseño, requisitos y procedimiento de concesión de las condecoraciones al mérito policial».

ANTECEDENTES

Primero. La iniciativa parte de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, por orden de fecha 09/10/2020, que acuerda el inicio del procedimiento y encarga la elaboración del proyecto a la Dirección General de Interior y Protección Civil y la coordinación a la Secretaría General Técnica del departamento. Obra en el expediente la versión inicial del proyecto de orden (1^{er} borrador), acompañado de una memoria justificativa de 25/11/2020. Obran en el expediente remitido a este Consejo Consultivo de Aragón un total de cuatro borradores del proyecto de orden, siendo la última versión elaborada tras el informe de los servicios jurídicos, de fecha 23/02/2021, la que constituye objeto de nuestro dictamen.

Segundo. El proyecto ha seguido los trámites del procedimiento de elaboración de reglamentos que detallamos en nuestra consideración jurídica III, parágrafos 9 a 20 de este dictamen.

Tercero. Con fecha 26/02/2021, la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales solicita del Consejo Consultivo de Aragón dictamen sobre el «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se fijan las características, diseño, requisitos y procedimiento de concesión de las condecoraciones al mérito policial». El expediente electrónico está integrado por 38 documentos, según el índice que lo encabeza.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 De acuerdo con el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, el Consejo Consultivo de Aragón será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones no tienen ese carácter según el artículo 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.

II

Título competencial y naturaleza del proyecto: reglamento ejecutivo

- 2 La Constitución española, en su artículo 149.1.29.^a, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre seguridad pública, atribuyendo a las comunidades autónomas, en los términos que establezca una ley orgánica, la competencia de coordinación y otras facultades relativas a las policías locales (artículo 148.1. 22.^a). Esta competencia se recoge en el artículo 76.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón y fue objeto de desarrollo por Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón. Por otro lado, el artículo 47 de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece la posible adscripción de unidades del Cuerpo de Policía Nacional a las comunidades autónomas, como es el caso de Aragón a través del convenio firmado el 9/05/2005 con el Ministerio de Interior. Dicha posibilidad viene recogida en la disposición transitoria 4^a del Estatuto de Autonomía de Aragón.

3 Corresponde al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, a través de la Dirección General de Interior y Protección Civil, la coordinación de la actuación de las policías locales aragonesas, según Decreto 6/2020, de 10 de febrero, que aprueba la estructura orgánica de dicho departamento.

4 El artículo 29 de la Ley 8/2013 regula los premios, distinciones, felicitaciones y condecoraciones que se pueden conceder a los miembros de las policías locales de Aragón por los actos de especial transcendencia realizados en la prestación del servicio o en reconocimiento de su trayectoria profesional, y permite que sea el propio Gobierno de Aragón quien conceda estos distintivos y condecoraciones conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

5 La competencia para el otorgamiento de los honores y distinciones dentro del ámbito de esta comunidad autónoma se atribuye al Gobierno de Aragón según el artículo 12.30) de la Ley 2/2009, LPGA. En desarrollo de esta ley se aprobó el Decreto 229/2012, de 23 de octubre, por el que se regulan los honores y distinciones de la Comunidad Autónoma de Aragón, posteriormente modificado por Decreto 81/2020, de 30 de septiembre, que introduce una nueva figura: la condecoración al mérito policial. Y así, conforme al nuevo apartado 5 del artículo 11 del Decreto 229/2012, los requisitos y el procedimiento de concesión de las condecoraciones al mérito policial se regularán mediante orden conjunta de los departamentos competentes en las materias de protocolo e interior. El citado Decreto 81/2020, recoge una disposición final primera que dispone:

«Disposición final primera. Habilitación para el desarrollo.

Se faculta a la persona titular del Departamento competente en materia de Protocolo para fijar el diseño y características de las condecoraciones al mérito policial, así como para dictar cuantas disposiciones considere conveniente para el desarrollo y ejecución del presente Decreto.

Se faculta a las personas titulares de los Departamentos competentes en las materias de Protocolo e Interior para determinar los supuestos en los que podrán otorgarse cada una de las condecoraciones, así como los requisitos y procedimiento para su concesión.»

6 Por lo que se refiere a la competencia para elaborar el proyecto de orden, recordemos que la potestad reglamentaria de la comunidad autónoma corresponde genéricamente al Gobierno de Aragón, según el artículo 53.1 de nuestro Estatuto de Autonomía y los artículos 11.1, 42 y 43.1 de la citada LPGA. No obstante, el artículo 43.1 de la LPGA reconoce que también tienen potestad reglamentaria los miembros del Gobierno cuando los habilite para ello una ley o reglamento, como es el caso. La orden se dicta en virtud de la habilitación normativa expresa contenida en esta disposición final primera del Decreto 81/2020.

7 Se trata de un reglamento ejecutivo. La línea divisoria entre reglamentos ejecutivos y organizativos no siempre es fácil de establecer. La distinción es ineludible porque las normas anudan consecuencias procedimentales a uno y otro tipo de reglamento. En primer lugar, nuestra intervención es preceptiva únicamente en el caso de «proyectos de reglamentos ejecutivos» (art. 15.3 de la Ley 1/2009), siendo en cambio facultativa para los «proyectos de reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno» (art. 16.2 de la Ley 1/2009). Además, la Ley 39/2015, LPAC, permite exceptuar ciertos trámites como la consulta pública previa, la audiencia o la información pública «en el caso de normas organizativas» (art. 133.4 LPAC). Aplicando los criterios que la jurisprudencia, el Consejo de Estado y otros órganos consultivos han ido perfilando para distinguir ambos tipos de reglamentos, podemos afirmar que son ejecutivos los que aparecen como

desarrollo de la ley (por todos, nuestro Dictamen nº 221/2017). El Tribunal Supremo exige que estén «directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento». El cometido del reglamento ejecutivo es «desenvolver una ley preexistente» o «establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa (por todas, STS 5998/1995, ECLI:ES:TS:1995:5998, FJ. 4 y STS 3754/2002, ECLI: ES:TS:2002:3754, FJ. 11). Por eso, el «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se fijan las características, diseño, requisitos y procedimiento de concesión de las condecoraciones al mérito policial» es un proyecto de reglamento ejecutivo, tiene vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico dentro de los límites de la habilitación concedida. En cualquier caso, durante la tramitación del expediente no se ha puesto en tela de juicio la naturaleza ejecutiva del proyecto de orden.

- 8 Nuestro dictamen solo se puede fundamentar en Derecho, pues la consejera solicitante no ha pedido expresamente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (art. 14.2 de la Ley 1/2009).

III

Análisis del texto sometido a consideración (1). Procedimiento de elaboración

- 9 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC (artículos 127 a 133), en la LPGA (artículos 47 a 50) y en la restante normativa que resulta de aplicación. Ya hemos explicado en numerosos dictámenes que estos trámites tienen como objetivo garantizar el acierto de la decisión administrativa, suministrando a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios y, además, hacen posible la participación de los ciudadanos, tanto directamente como a través de las organizaciones y asociaciones que los representan. Los trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior.
- 10 Consulta pública previa e inicio del procedimiento. El procedimiento se inicia por orden de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón de fecha 09/10/2020, y queda sujeto a los artículos 127 a 133 de la LPAC que regulan la potestad reglamentaria. El proyecto de orden se incluyó en el «Plan Anual Normativo correspondiente al año 2021», aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de 25/01/2021 (en <https://transparencia.aragon.es/>), de conformidad con el artículo 132 de la LPAC.
- 11 El primer inciso del apartado 1 del artículo 133 de la LAPC dispone que «con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se sustanciará una consulta pública». Aunque el trámite de la consulta pública previa sufrió el impacto de la STC 52/2018, que declaró contrario al orden constitucional de competencias buena parte del artículo 133 de la LPAC, este primer inciso se mantiene vigente en lo que afecta a la obligatoriedad del trámite. Por resolución del secretario general técnico del departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales se acordó realizar el trámite de consulta previa desde el 15 al 30 de octubre de 2020. Obra en el

expediente certificado del Jefe de Servicio de Participación ciudadana e Innovación Social del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, fechado el 03/11/2020, en el que se acredita que se realizó dicho trámite y que no se recibieron aportaciones.

12 Memoria justificativa. El expediente remitido a este Consejo Consultivo incluye una memoria justificativa de fecha 25/11/2020, que, a grandes rasgos, se ciñe al contenido que el artículo 48.3 de la LPGA reserva para este documento:

- En relación con la «necesidad de promulgación» de la orden y «su inserción en el ordenamiento jurídico», la memoria detalla los trámites del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias con fundamento en los artículos 128 y siguientes de la LPAC y concordante normativa aragonesa. La orden desarrolla, en definitiva, la facultad del gobierno aragonés para otorgar las condecoraciones, honores y distinciones al mérito policial.

- En relación con el «impacto social de las medidas que se establezcan» en el proyecto normativo, como exige el artículo 48.3 de la LPGA, la memoria explica que la regulación tendrá carácter positivo «dada la visibilidad social que se hará de todos los miembros de los colectivos indicados, sin distinción de sexo, ni categoría profesional».

- Por lo que se refiere a la «estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación» la memoria concreta que consistirá en la adquisición de las condecoraciones al mérito policial, que no supondrá un incremento del capítulo de gastos, siendo el coste de mercado por unidad de unos 39 euros. Como advertíamos en nuestro Dictamen nº 44/2017, el impacto económico de cualquier regulación es clave «teniendo en cuenta las exigencias que para todas las Administraciones tiene la normativa estatal (y la autonómica) de estabilidad presupuestaria». Obra en el expediente una memoria económica de 18/01/2021 y una memoria complementaria de 08/02/2021 que estiman el gasto anual del proyecto entre 700 y 800 euros. En opinión de este Consejo Consultivo, la justificación económica del proyecto queda suficientemente detallada en el expediente.

13 Informe de evaluación de impacto de género y memoria explicativa de igualdad. El artículo 48.3 de la LPGA dispone que la memoria justificativa incluirá «un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género». Dicho informe viene impuesto también por la Ley 7/2018 exige la elaboración de un informe de evaluación del impacto de género con carácter previo a la aprobación de reglamentos del Gobierno de Aragón (arts. 18.3) y de una memoria explicativa de igualdad que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y sus resultados (art. 19.1).

- El «Informe de impacto de género», de fecha 25/11/2020, con el visto bueno de la responsable de igualdad de género y de calidad del departamento, como exige el artículo 13.2.d) de la Ley 7/2018, concluye que el proyecto de orden no posee pertinencia de género y que «en el texto del proyecto se observa la utilización de lenguaje inclusivo como el empleo de sustantivos epicenos (la persona titular) o sustantivos colectivos (la ciudadanía)».
- Con todo, sugerimos valorar la conveniencia de incluir, entre los supuestos para obtener la condecoración, que la persona candidata haya desarrollado

una destacada labor en favor de la igualdad de oportunidades y de la visibilidad de la diversidad sexual en los cuerpos y fuerzas de seguridad. En definitiva, que se integre la perspectiva de género y el objetivo de igualdad en el ámbito de las condecoraciones al mérito policial, como exige la Ley aragonesa 7/2018 (art. 6.2).

- No consta que se haya elaborado la memoria explicativa de igualdad que exige el artículo 19.1 de la Ley 7/2018, aunque la memoria justificativa del proyecto aludía a ella.

14 Informe de impacto por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género. Para cumplir con el trámite previsto en el artículo 44 de la Ley 4/2018, en fecha 25/11/2020 se incorpora al expediente un documento que lleva por título «Anexo: Informe de evaluación de impacto por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género», que concluye que el proyecto «no posee pertinencia por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género».

15 Omisión no motivada del informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad. El artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón, exige un informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad cuando la norma «pueda afectar a personas con discapacidad». No consta que dicho informe se haya elaborado ni tampoco motivación alguna en este sentido.

16 Trámite de información pública. A los efectos previstos en el artículo 49.2 de la LPGA, el proyecto de orden fue sometido a información pública por plazo de un mes, mediante anuncio publicado en el BOA nº 244, de 11/12/2020.

17 Trámite de audiencia. De conformidad con el artículo 49.1 de la LPGA, se dio audiencia por plazo de un mes a las siguientes entidades:

- Ayuntamientos de Aragón
- Departamentos del Gobierno de Aragón
- Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, FAMCP
- Sindicato CSIF
- Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón

18 De las entidades consultadas formularon alegaciones el Departamento de Hacienda y Administración Pública (16/12/2020), la Central Sindical Independiente de Funcionarios, CSIF (17/12/2020), la UPN adscrita a la CA de Aragón (09/12/2020) y el departamento de Educación, Cultura y Deporte (09/12/2020), Algunas propuestas fueron atendidas, tal y como resume el informe de valoración del Director General de Interior y Protección Civil de fecha 18/01/2021.

19 Informes preceptivos y otros informes del expediente. Durante la tramitación del proyecto de orden se han incorporado al expediente los siguientes informes preceptivos:

- Informe del jefe de protocolo del Gobierno de Aragón, de fecha 23/11/2020, sobre la redacción, diseño y características de las condecoraciones al mérito policial.

- Informe de la Comisión de Coordinación de policías locales de Aragón, que se reunió el 24/11/2020 y, en virtud de las facultades conferidas en el artículo 5.2 a) de la Ley 8/2013, informó favorablemente el proyecto de orden.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de fecha 05/02/2021, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 50.1.a) de la LPGA. El informe propone algunas modificaciones en los anexos del proyecto y alguna otra consideración de índole formal

- Informe de la letrada de los Servicios Jurídicos, exigido por el artículo 50.1.b) de la LPGA, de 23/02/2021 que no formula objeción jurídica alguna al proyecto de orden.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de 15/02/2021, que concluye que el coste anual máximo del proyecto de orden es de 800 euros, «para cuya financiación no va a ser necesaria dotación presupuestaria adicional».

20 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, todos los documentos del expediente del proyecto de orden se pusieron a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, transparencia.aragon.es. Desde nuestro Dictamen nº 198/2018 advertimos que la información en publicidad activa debe hacerse en un formato reutilizable del tipo XML («extensible markup language»), es decir, que permita representar información estructurada en la web y que esta información pueda ser almacenada, transmitida, procesada, visualizada e impresa por diversos tipos de aplicaciones y dispositivos. La información cumple el requisito de reutilización que marca la Ley 8/2015 (art. 2.r).

IV

Análisis del texto sometido a consideración (2). Técnica normativa

21 A continuación, analizamos el texto del proyecto de orden sometido a nuestro dictamen desde la perspectiva de la técnica normativa empleada. Según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, «en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno». Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN en adelante) se aprobaron por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28/05/2013, modificado por acuerdo de 29/12/2015, y fueron publicadas por Orden de la Consejería de Presidencia y Justicia de 31/05/2013 (BOA nº 119, de 19/06/2013).

22 El proyecto de orden analizado (4º borrador) se ajusta a las directrices propias de una disposición reglamentaria con vocación reguladora y forma de texto articulado, y consta de título, una parte expositiva, y una parte dispositiva:

- La parte expositiva del proyecto hace referencia al título competencial y explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor

comprensión del texto y mención a la adecuación a los principios de buena regulación (art. 129 LPAC y directriz 11 de las DTN).

- Nada que objetar al título del proyecto (directriz 59 de las DTN). La parte dispositiva del proyecto de orden está formada por nueve artículos y una disposición final única. Los nueve artículos desarrollan el régimen jurídico de las condecoraciones al mérito policial y la disposición final única regula la entrada en vigor de la orden.

- El proyecto se completa con dos anexos en los que se incluyen los diseños de las condecoraciones y un modelo normalizado de tramitación que se adecúan a la directriz 41 de las DTN en lo relativo a su ubicación y composición.

23 Sugerimos una simplificación de la estructura del proyecto y una revisión completa del texto desde el punto de vista lingüístico (directriz 76 de las DTN). A tal fin proponemos una serie de cambios estructurales y de redacción en los siguientes preceptos del proyecto de orden:

- En relación con el «artículo 1. Objeto», se propone suprimir el inciso «conforme al Decreto 229/2012, de 23 de octubre» de su apartado b), por ser innecesaria esta referencia que ya figura en el encabezado del artículo.

Se sugiere aclarar que las condecoraciones que se regulan en este proyecto de orden se otorgan con carácter exclusivamente honorífico. Entendemos que este dato es relevante cuando se conceden a personas fallecidas, según está previsto para los distintivos amarillos, y dado que el proyecto prevé una «posible baremación» a efectos de la carrera profesional, como se intuye en el artículo 9.

- El artículo 2 regula las características y diseño de las condecoraciones al mérito policial. Según las reglas ortográficas del español no se escribe coma para separar el sujeto y el verbo de una oración. Por ende, convendría suprimir la coma posterior al inciso «las condecoraciones al mérito policial, serán...» y «las cintas y pasadores, serán...» de los apartados 1 y 2 del artículo 2 de este precepto.
- El «artículo 3. Requisitos de concesión» regula las condiciones que deben reunir los profesionales de las fuerzas y cuerpos de seguridad que sean recompensados con estas condecoraciones al mérito policial, así como las circunstancias que determinan la incapacidad para obtenerlas.

Se observan, en primer lugar, algunas contradicciones en el uso del lenguaje inclusivo, pese a lo que sugiere la memoria de impacto. En efecto, el texto no es homogéneo en el uso de sustantivos epicenos (*la persona titular, el personal funcionario...*) o sustantivos colectivos (*la ciudadanía*), pues aquí emplea el sustantivo «candidato» exclusivamente en masculino (apartado 2) para referirse a las personas que optan a dichas condecoraciones. Se sugiere utilizar el sustantivo «candidatura» para denominar a quienes aspiran a ellas.

Por otro lado, la mención al «personal funcionario» del apartado 2 de este artículo 3 resulta confusa, dado que pueden aspirar a una condecoración al mérito policial personas que no son miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Quiere decirse con ello que la condición de ser funcionario de carrera no es un requisito

para obtener dichas condecoraciones y que, por tanto, las circunstancias que incapacitan para obtenerlas deberían extenderse a todos los eventuales candidatos. Tal y como está redactado el apartado 2, parece que quien ha sido condenado por sentencia firme podría aspirar a una de estas condecoraciones, mientras no sea funcionario de carrera. En definitiva, se sugiere suprimir el inciso «en el caso de personal funcionario» y mejorar la redacción del precepto.

Por lo que se refiere específicamente a la imposibilidad de «proponer» o «conceder» estas condecoraciones, creemos necesario distinguir ambas circunstancias; es decir, modular las condiciones impositivas en fase de propuesta de candidaturas y en el momento de su concesión. Se sugiere suprimir la expresión «inmersas en procedimientos penales por delito» por su imprecisión.

Se sugiere valorar la conveniencia de regular un procedimiento para la revocación de las condecoraciones si con posterioridad a su otorgamiento las personas condecoradas realizasen actos que las hagan indignas de ellas, de menosprecio a los méritos que en su día fueron causa de otorgamiento, o hayan sido condenadas por delitos dolosos o faltas disciplinarias graves.

A la vista de las observaciones formuladas, se propone una redacción alternativa del artículo 3 en este o similar sentido:

Artículo 3. Destinatarios de las condecoraciones al mérito policial

1. Podrán ser recompensados con estas condecoraciones los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad, individual o colectivamente, cualquiera que sea su categoría y situación.
 2. Excepcionalmente podrán ser objeto de distinción personas que no pertenezcan a los cuerpos y fuerzas de seguridad, entidades e instituciones, públicas o privadas, que hayan desarrollado actos de relevancia social, colaboración y apoyo sobresaliente a dichos cuerpos.
 3. No podrán ser recompensadas con estas condecoraciones las personas que hayan sido condenadas penalmente por sentencia firme, salvo que, en el caso de personal funcionario, la pena haya sido cancelada de su expediente personal.
 4. Tampoco podrán ser propuestas para estas condecoraciones las personas que estén investigadas o encausadas en un procedimiento penal por delito, mientras no exista sentencia firme que exima de su responsabilidad.
 5. En el caso de empleados públicos, no podrán ser condecoradas las personas expedientadas por procedimiento disciplinario, salvo que la sanción haya sido cancelada del expediente personal. Si está pendiente la resolución de un expediente disciplinario por falta leve, grave o muy grave, no podrán optar a las condecoraciones mientras no se resuelva de forma favorable.
- El artículo 4. Condecoración con distintivo amarillo al mérito policial regula los requisitos para obtener esta categoría. Consideramos necesario reformular la redacción de los apartados 1 y 2 del precepto, que resultan incomprensibles y generan dudas como las siguientes.

Dado que esta categoría con distintivo amarillo se puede otorgar a personas fallecidas (letra a) del artículo 4), se echa en falta una mención al supuesto en que la condecoración se conceda a título póstumo. Como no se contemplan las consecuencias derivadas de su concesión, no se puede determinar si la

condecoración es personalísima o si podrían reconocerse beneficiarios distintos de la persona condecorada. Sugerimos valorar la conveniencia de incluir esta regulación en el texto del proyecto, bien en el artículo 3 que regula los requisitos generales de la concesión, o bien específicamente en el artículo 4 si solo se reserva para el distintivo amarillo.

Con carácter general, no vemos claras las diferencias entre los supuestos que permiten obtener los distintivos amarillo y azul al mérito policial. Alguno de ellos podría encajar indistintamente en el amarillo o en el azul, como el supuesto previsto en el artículo 5.3 del proyecto de orden, eventualmente coincidente con el del artículo 4.1.

Todo parece indicar -aunque tampoco se deduce del proyecto- que existe una prelación entre las condecoraciones, siendo la amarilla la de mayor prestigio, seguida de la azul y quedando la roja reservada para quienes no sean miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Estamos ante el ejercicio de una facultad discrecional que corresponde valorar al órgano competente. Sin embargo, el proyecto no anuda consecuencias a la obtención de una y otra categoría, ni aclara cómo se podrán baremar en el expediente personal, tal y como apunta el artículo 9.

Del apartado 1 del artículo 4 parece deducirse que -cualquiera que hayan sido las circunstancias del acto de servicio, incluso con evidente imprudencia, impericia o simple accidente- la persona tendrá derecho a esta condecoración si fallece en acto de servicio o tiene secuelas graves. Convendría aclarar si esto es así, o si se exige una actitud o conducta de excepcional valor personal y eficacia en acto de servicio para ser merecedora del distintivo amarillo.

A la vista de las observaciones formuladas, se propone una redacción alternativa del artículo 4 en este o similar sentido:

Artículo 4. Condecoración con distintivo amarillo al mérito policial

1. Para conceder la condecoración con distintivo amarillo al mérito policial será preciso que concurra alguno de los siguientes supuestos:

- a) Intervenir en actos de servicio de los que se derive el fallecimiento o la incapacidad para trabajar.
- b) Observar una trayectoria profesional que evidencie méritos extraordinarios y sobresalientes que sean ejemplo de integridad, dedicación y entrega a favor de la libertad, la seguridad y la convivencia de la ciudadanía de la comunidad autónoma.
- c) Haber destacado de forma notoria y sobresaliente con acciones de apoyo a la función policial.

2. Cuando la condecoración se conceda a personas fallecidas serán beneficiarios por orden de preferencia: el cónyuge o pareja de hecho, descendientes, padres y hermanos.

- El artículo 5. Condecoración con distintivo azul al mérito policial regula los requisitos para obtener esta categoría de condecoración. Como explicamos en el epígrafe anterior, no vemos claras las diferencias entre alguno de los supuestos que permiten obtener los distintivos amarillo y azul al mérito policial; por eso recomendamos una reformulación y/o simplificación de los supuestos. En

concreto, el caso del artículo 5.6 coincide con el del artículo 4.3, aunque tal y como está redactado, parecería que la labor de apoyo a la función policial de la unidad adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón y/o de las policías locales no merecería condecoración con distintivo amarillo.

- En relación con el artículo 6. Condecoración con distintivo rojo al mérito policial, advertimos que la redacción actual repite casi literalmente lo dispuesto en el artículo 3.1 del proyecto. Sugerimos que la norma detalle, siguiendo el esquema de los artículos anteriores, los supuestos concretos que implican una labor «de especial colaboración en defensa de la seguridad pública o en apoyo de la función policial».
- El artículo 7. Procedimiento de concesión regula los trámites necesarios para reconocer estas condecoraciones. Desde una perspectiva puramente lingüística, recordemos que no se escribe coma entre el sujeto y el verbo de una oración (quitarla en «se iniciará, a solicitud» y «durante la instrucción del procedimiento, podrán realizarse»).

Proponemos revisar especialmente la redacción del texto para mejorar su comprensión. En concreto, sugerimos sustituir la expresión: «el procedimiento (...) se iniciará a solicitud de la persona titular», porque genera confusión. En efecto, este procedimiento se inicia siempre de oficio, a propuesta de diferentes órganos (la jefatura de la Unidad del CNP adscrita, a iniciativa de las jefaturas de policías locales y otros). Se trata de adaptar la redacción a la terminología de la LPAC. El artículo 58 de la LPAC, «los procedimientos se inician de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia». La expresión «a solicitud de» se debe reservar para los procedimientos que se inician a solicitud del interesado (art. 66 LPAC); y no es el caso, puesto que las condecoraciones no pueden ser solicitadas por los interesados.

Sugerimos igualmente incluir una mención expresa a la posibilidad de interponer recurso en los términos previstos en la normativa reguladora del procedimiento común, o a la necesidad de motivar el acuerdo de concesión.

24 Sugerimos una revisión del texto para adecuar el uso de las mayúsculas a las normas lingüísticas generales (directriz 76 de las DTN). Como señala la ortografía de la lengua española, «la función primordial de la mayúscula en español es la de distinguir el nombre propio del nombre común». De manera que llevan mayúscula inicial los nombres propios o los comunes que adquieren ese valor; el resto no. En concreto, se escriben con minúscula los sustantivos «acuerdo» (art. 7.5 y 8 del proyecto), «servicio» y «personal» (art. 8).

25 Por último, en cumplimiento de la directriz 14 de las DTN, téngase en cuenta que la fórmula promulgatoria debe ser «de acuerdo con» o bien «oído» el Consejo Consultivo de Aragón, según si el dictamen es aceptado o no en su integridad.

V

Análisis del texto sometido a consideración (y 3). Regulación material.

- 26 En relación con el contenido material de la parte dispositiva, estamos ante un proyecto normativo de carácter eminentemente técnico cuyo contenido obedece a criterios de oportunidad que no plantean problemas jurídicos. Creemos, en todo caso, que la revisión del texto del proyecto en el sentido indicado en la consideración jurídica IV permitirá solventar las dudas o imprecisiones que eventualmente puedan surgir.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite **dictamen favorable** al «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se fijan las características, diseño, requisitos y procedimiento de concesión de las condecoraciones al mérito policial», con la sugerencia de que sea atendida la consideración jurídica IV (parágrafos 21-25) que aconseja una revisión profunda del texto de la orden según las reglas lingüísticas del castellano, el rigor del lenguaje jurídico y las directrices de técnica normativa.

En Zaragoza, a treinta de marzo de dos mil veintiuno.