

Dictamen nº: **89/17**  
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **23.02.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 23 de febrero de 2017 sobre la consulta formulada con carácter urgente por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, para subsanar la omisión detectada en su Anexo II.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación, Juventud y Deporte, con fecha 9 de febrero de 2017 y con entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el día 13 del mismo mes, formula preceptiva consulta con carácter de urgencia correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en su sesión de 23 de febrero de 2017.

**SEGUNDO.-** Contenido del proyecto de decreto.

En cuanto a su estructura, el proyecto consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva integrada tan solo por un artículo único por el que se modifica el anexo II del Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y una disposición final única que establece la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En concreto, la citada modificación del anexo II consiste en introducir en la materia “*Valores éticos*” del segundo curso de la Educación Secundaria Obligatoria el contenido de los Bloques 3 (La reflexión ética), 4 (La justicia y la política), 5 (Los valores éticos, el Derecho, y la DUDH) y 6 (Los valores éticos y su relación con la ciencia y la tecnología).

**TERCERO.-** Contenido del expediente remitido.

El expediente administrativo remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos.

- 1.- Proyecto de decreto.
- 2.- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo.
- 3.- Certificado del Consejo de Gobierno relativo a la declaración de la tramitación urgente del proyecto de Decreto.
- 4.- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.
- 5.- Informe sobre el impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer.

6.- Informe sobre el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

7.- Observaciones formuladas por las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

8.- Informe del secretario general técnico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

9.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 26 de enero de 2017

10.- Certificado del acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 2016 sobre solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora.

Consta asimismo un “*extracto de expediente para el Consejo de Gobierno*”, no incluido en el índice, en el que se recogen los puntos relevantes y motivación de la propuesta así como los dictámenes y trámites preceptivos en el que se menciona por error el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

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: “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser*

*consultado 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 Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello según 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 (ROFCJA).*

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo urgente establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** Habilitación legal y competencial.

El proyecto de decreto pretende el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), por lo que nos encontraríamos ante un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

*“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.*

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica. A este respecto el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), consideró que no cabía sino entender que los proyectos de decreto que versen sobre esta materia son reglamentos ejecutivos, lo que determinaba el que fuera preceptivo el dictamen del órgano consultivo.

En otro orden de cosas, al tratarse de una disposición de desarrollo legal y que afecta a la totalidad de los ciudadanos, el instrumento normativo empleado resulta adecuado. La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada de dicho órgano conforme el artículo 50.2 de la precitada Ley.

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

Como ya viene destacando esta Comisión en numerosos dictámenes, en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias.

Por ello ha de acudir, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en adelante "*Ley del Gobierno*" tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que contempla en su artículo 26 el procedimiento de elaboración de los reglamentos y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, teniendo presentes, además, diversas especialidades procedimentales contempladas de forma dispersa en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien este último no tiene carácter normativo.

En primer lugar ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común

de las Administraciones Públicas (LPAC) como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En la Comunidad de Madrid el citado plan no se ha aprobado a la fecha de elaboración de este Dictamen si bien hay que entender que una norma de las características de este proyecto no puede estar prevista en un plan normativo. En cualquier caso, en aplicación del artículo 25.3 de la Ley del Gobierno este hecho debe estar justificado en la memoria del análisis de impacto normativo por lo que convendría explicar en la misma que no existe plan normativo en la Comunidad.

Igualmente, el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta al tramitarse con carácter de urgencia conforme el artículo 27.2 de la Ley del Gobierno a lo que cabría añadir que estamos ante un proyecto que regula un aspecto parcial de la materia conforme el artículo 133.4 LPAC, tal y como se recoge en la memoria.

En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que ostenta competencias en materia de enseñanza, según lo dispuesto en el Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y los Decretos 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y 100/2016, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la

estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

El expediente consta de una memoria abreviada del análisis de impacto normativo firmada por el director general de Educación infantil, Primaria y Secundaria y fechada el 8 de febrero de 2017.

Ha de ponerse de relieve que se ha mandado un único documento que se supone que es la versión definitiva en tanto que la memoria ha de ser un documento continuo que debe realizarse de forma simultánea desde el inicio del procedimiento hasta su finalización, como ya indicamos en el Dictamen 51/16, de 28 de abril. A ello se suma el que no se ha remitido la versión primitiva del Decreto sino tan solo la final.

En la memoria se recoge como justificación del proyecto de Decreto la necesidad de subsanar la omisión de cuatro bloques de contenidos correspondientes a la materia “*Valores éticos*” del segundo curso de la enseñanza secundaria obligatoria que fueron omitidos de forma “*involuntaria y producto de un error material*” puesto que estos bloques sí aparecen en los cursos primero y tercero, estando igualmente completos los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje.

Señala la memoria que la “*fuentes de referencia e inspiración*” es la Orden ECD/1361/2015, de 3 de julio, por la que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y se regula su implantación, así como la evaluación continua y determinados aspectos organizativos de las etapas.

La aprobación, según la memoria, carece de impacto económico alguno puesto que los contenidos se impartirán con el personal del que ya disponen los centros educativos y no se altera la carga horaria.

Tampoco tiene efectos sobre la competencia ni genera cargas administrativas a los ciudadanos.

A los efectos de impacto de género se indica que carece de tal efecto, constando un informe de la Dirección General de la Mujer de 30 de diciembre de 2016 en el que se indica que no se aprecia impacto de género por su carácter técnico.

Igualmente carece de impacto alguno en la infancia, familia y adolescencia, de conformidad con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica al menor y disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, habiéndose recabado informe de 13 de enero de 2017 del director general de la Familia y el Menor.

En cuanto a su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la memoria recoge, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, el criterio contenido en el informe de 2 de enero de 2017 del director general de Servicios Sociales e Integración Social en cuanto a que no se aprecia que la norma proyectada pueda dar lugar a situaciones discriminatorias por motivos de diversidad sexual o género. No obstante, el informe sugiere que se introduzca alguna mención explícita a los derechos de las personas LGTBI de la misma forma que se alude a los derechos de la mujer y los niños en cumplimiento de la previsión del artículo 22.5 de la Ley 2/2016 que dispone que la Comunidad de Madrid incluirá en los currículos de educación primaria y secundaria contenidos que sensibilicen en cuanto a las normas internacionales de derechos humanos y los principios de

igualdad y no discriminación, incluidos los concernientes a la orientación sexual y la identidad de género.

Ante esa sugerencia la memoria recoge que no procede acoger esa observación puesto que el objeto del proyecto es únicamente subsanar una omisión en tanto que la inclusión de esa propuesta desvirtuaría el contenido original del currículo introduciendo contenidos nuevos no previstos que no tienen lugar en un Decreto cuya única virtualidad es la de subsanación de una omisión en tanto *“el ánimo de la memoria presentada está ya presente en contenidos como aquellos de los que habla aquella y que impregnan el currículo de la etapa entera, tal y como se recogen expresados en el artículo 9 del Decreto 48/2015, de 14 de mayo, en el que se recogen los elementos transversales del currículo”*.

Asimismo, han evacuado informes las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, Sanidad, Economía, Empleo y Hacienda, Políticas Sociales y Familia, Transportes, Vivienda e Infraestructuras, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, sin formular observación alguna al proyecto.

El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo en el que se formulan algunas observaciones, todas ellas de estilo, que han sido aceptadas. En este punto es importante recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la citada ley, en el Consejo Escolar están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros), a los que pudiera afectar la norma proyectada.

Según la memoria se publicó en el portal de la transparencia de la Comunidad de Madrid una resolución del director general de Educación Infantil, Primaria y Secundaria por la que se somete al trámite de audiencia el proyecto de decreto sin que se hayan presentado alegaciones en el plazo concedido al efecto.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al incorporarse al expediente el informe del Servicio Jurídico en la Consejería con el visto bueno del Abogado General en el que se muestra conforme con el proyecto de Decreto.

Ha de destacarse que las observaciones formuladas en el procedimientos, los informes emitidos y la consideración que les concede el órgano promotor del proyecto deben recogerse en la memoria puesto que el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009 establece que:

*“(...) la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma”.*

Al considerarse que el proyecto no comporta gasto público no se ha solicitado el informe de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, conforme establece la disposición adicional 1ª de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016.

**CUARTA.-** Cuestiones materiales.

Con carácter previo debe hacerse referencia a dos cuestiones.

En primer lugar, ha de analizarse si es precisa la aprobación de una norma o bastaría una corrección de errores.

Como se recoge en el expediente, el Decreto 48/2015 se tramitó omitiendo el contenido que ahora se pretende introducir y cuya exigencia venía impuesta por la legislación básica estatal. Por tanto nos hallamos ante un contenido normativo nuevo que no puede subsanarse mediante la técnica de la corrección de errores (por más que, ciertamente, sea un error) sino que ha de corregirse mediante la aprobación de un nuevo texto normativo. Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1997 (recurso 953/1990):

*“(...) lo que el precepto [artículo 19 del derogado Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del*

Estado] quiere es que cuando se producen errores u omisiones que puedan suponer una real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma, tales errores se salven mediante una disposición de rectificación de errores de igual rango que la norma en cuya publicación aquellas se han producido”.

El artículo 26 b) 2º del vigente Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial "Boletín Oficial del Estado" establece que *“En los demás casos, y siempre que los errores u omisiones puedan suponer una real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma, se salvarán mediante disposición del mismo rango.”*

En segundo lugar, procede hacer una referencia a la tramitación urgente del presente proyecto de Decreto.

Esta Comisión Jurídica Asesora ya ha destacado en el Dictamen 387/16, de 6 de septiembre, que la urgencia en la tramitación de normas ha de ser objetiva y ha de ser invocada con carácter excepcional, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas.

Conviene recordar, además, que el Decreto 48/2015 fue informado por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, con carácter igualmente urgente, dando lugar al Dictamen 233/15, de 6 de mayo, en el que se efectuaba la misma reflexión en cuanto a la excepcionalidad de la urgencia en la tramitación de las normas, citando a tal efecto su memoria del año 2010 y el criterio del Consejo de Estado en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo.

En el citado Dictamen 233/15, al que no se efectúa referencia alguna en ninguno de los documentos e informes que obran en el

expediente, ya se indicaba, entre otras observaciones, que el proyecto remitido adolecía de omisión de contenidos lo que implicaba una vulneración de la legislación básica, recogiendo el Dictamen diversas omisiones y añadiendo—con cita literal— que:

*“En este sentido debemos subrayar que no basta con que se corrijan únicamente los ejemplos aquí citados, que ya indicamos que son solo ejemplos y están expuestos sin ánimo exhaustivo.*

*Esta consideración es esencial”.*

Ahora bien, el Decreto 48/2015 fue aprobado “oído” el Consejo Consultivo por lo que se entiende que tal consideración no fue atendida. Ello supone que sea necesaria la tramitación urgente de un nuevo Decreto y pone de manifiesto la importancia del Dictamen del órgano consultivo de la Administración especialmente en el procedimiento de elaboración de reglamentos para garantizar la necesaria seguridad jurídica en un sector como el de la educación que aparece configurado en la Constitución como un derecho fundamental (artículo 27).

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2004 (recurso 7/2002):

*«La función normativa está sujeta a los límites constitucionales, y entre ellos figura el respeto al principio de seguridad jurídica. La jurisprudencia constitucional, en el terreno de los principios, admite “la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas”, especialmente en determinados sectores del ordenamiento jurídico en que la intervención de los ciudadanos en la aplicación del Derecho es más acusada, pues “una legislación confusa, oscura e incompleta,*

*dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia” (sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990 , fundamento jurídico 8).»*

Entrando en el, lógicamente reducido, ámbito material del proyecto de Decreto se pretende introducir en el currículo cuatro bloques de la materia “Valores éticos” del segundo curso de la Educación Secundaria Obligatoria que fueron omitidos en el Decreto 48/2015.

Como señala la memoria el contenido que se da a esos bloques se ha extraído de lo dispuesto en la Orden ECD/1361/2015.

Ahora bien, esa Orden resulta de aplicación como establece su artículo 1 a los centros docentes correspondientes al ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, tanto en el territorio nacional como en el exterior.

En este sentido, confrontado el contenido del Proyecto con el de la mencionada Orden coincide, luego nada se puede oponer si la Comunidad de Madrid, al desarrollar la normativa estatal básica contenida en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato opta por seguir los criterios utilizados por la Administración General del Estado para su ámbito de gestión.

Debe hacerse una especial referencia a la observación contenida en el informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social relativa a lo dispuesto en el artículo 22.5 de la Ley 2/2016 que establece que la Comunidad de Madrid:

*“Incluirá en el currículo de educación primaria y secundaria contenidos que sensibilicen en cuanto a las normas internacionales*

*de derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación, incluidos los concernientes a la orientación sexual y la identidad de género.”*

Por tanto, se plantea si es conveniente aprovechar la necesaria y urgente modificación del Decreto 48/2015 para corregir los errores cometidos en la aprobación del mismo, para incluir este nuevo mandato del legislador de 2016.

Sobre esta cuestión, es necesario tener en cuenta que la Disposición Final 1<sup>a</sup> de la citada Ley, bajo la rúbrica “Desarrollo reglamentario”, establece en su apartado 2<sup>o</sup> que las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la citada Ley se adoptarán en el plazo máximo de nueve meses contado a partir de su entrada en vigor.

Entrada en vigor que se produjo el 27 de abril de 2016, lo que determina que, a la fecha de emisión de este Dictamen, sea exigible el desarrollo reglamentario del artículo 22.5 de la Ley 2/2016, toda vez que dicho plazo expiró el día 27 de enero.

El cumplimiento del plazo de nueve meses desde la entrada en vigor para el desarrollo reglamentario tiene especial incidencia en la tramitación del presente proyecto porque a partir de dicha fecha, 27 de enero de 2016, la aprobación de una modificación del currículo de secundaria podría determinar un supuesto de ilegalidad omisiva, tal y como ha sido recogida en el ya citado Dictamen 387/16 de esta Comisión y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así las sentencias de 7 de octubre de 2002 (recurso 48/1999), 16 de junio de 2015 (recurso 635/2014) y 24 de junio de 2016 (recurso 346/2013).

En esa jurisprudencia se admite la posibilidad de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o

a que esta tenga un determinado contenido en los casos de una efectiva existencia de una obligación legal de dictar una norma de ese carácter en determinado sentido. Esa ilegalidad omisiva solo sería revisable en sede jurisdiccional si el silencio reglamentario determinase la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de la obligación legal.

La jurisprudencia ha aplicado esta doctrina a pesar del carácter político-discrecional de la potestad reglamentaria y del carácter revisor de la jurisdicción contenciosa. Por ello, es un deber de esta Comisión, en el ejercicio de la función consultiva, advertir dicha circunstancia pues ha de recordarse que, como señaló el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de julio de 1996 (recurso 559/1990), asume un papel auxiliar de la Administración consultante, siendo una garantía de que ésta va a cumplir el artículo 103 de la Constitución y “(...) *en cierto modo, un control, que tiene su expresión en un dictamen que debe revestir las características de objetividad para procurar el correcto hacer del Gobierno y de la Administración*”, que se ha calificado por cierta doctrina como una “*función preventiva de control global*”.

A estos efectos ha de recordarse que, a la fecha de emisión del presente dictamen, existe un mandato inequívoco del legislador de 2016 para introducir en los currículos de primaria y secundaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 de la Ley 2/2016, contenidos que sensibilicen en cuanto a las normas internacionales de derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación, incluidos los concernientes a la orientación sexual y la identidad de género.

Por ello, si bien es cierto que la finalidad del proyecto de decreto es subsanar una omisión observada en la tramitación del Decreto 48/2015, y que se ha tramitado con carácter urgente, no puede obviarse –como hace la Memoria- la aplicación del citado precepto.

Por tanto, advertido este defecto, resultaría conveniente, bien introducir las correspondientes adaptaciones en el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el proyecto sometido a dictamen, o bien introducirse en un proyecto diferente (habida cuenta que habrían de introducirse también tales contenidos en el currículo de Primaria) siendo esa opción una decisión discrecional del Consejo de Gobierno. No obstante, si se optara por esta segunda posibilidad, debería iniciarse su tramitación sin demora y aprobarse lo antes posible, toda vez que, como se ha advertido, sobrepasado el plazo para el desarrollo reglamentario de la Ley 2/2016, no se elimina el deber de desarrollo reglamentario sino que, en realidad, lo hace más urgente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

**QUINTA.-** Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales, el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de toda norma autonómica en la materia.

No obstante, cabe destacar que no procede incluir en el título de la norma la justificación de su aprobación puesto que esa es la finalidad de la parte expositiva. Por eso sería más correcto, a los efectos de la Directriz 7, que se limitase a indicar que el Proyecto de Decreto modifica el Anexo II del Decreto 48/2015, de 14 de mayo, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez consideradas las observaciones contenidas en el presente dictamen y, en especial, la formulada con carácter esencial en la consideración jurídica cuarta, puede someterse al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

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

Madrid, a 23 de febrero de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 89/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid