A.G.- 49/2026 **INFC. - 2026/1694**

S.G.C.- 95/2026 **S.J.- 576/2026**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, para ampliar su vigencia.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.-

El 20 de julio de 2026 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de decreto y sus antecedentes.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) emitida por el Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) el 6 de julio de 2026 y sus antecedentes de 19 de mayo de 2026 y de 11 de diciembre de 2025.

- Dictamen 9/2026, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el día 16 de abril de 2026 y el voto de las consejeras firmantes representantes de CCOO del profesorado y de las centrales sindicales, de 19 de abril de 2026, así como de los consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos, firmado el 19 de abril de 2026 por M.ª Carmen Morillas Vallejo.

- Informe 6/2026, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 30 de enero de 2026.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 23 de enero de 2026.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 22 de enero de 2026.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 22 de enero de 2026; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 2 de febrero de 2026; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 22 de enero de 2026; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 21 de enero de 2026; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 28 de enero de 2026; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 28 de enero de 2026 ; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 30 de enero de 2026, y de la Secretaría General Técnica de la

Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 2 de febrero de 2026, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 26 de enero de 2026.

- Certificado emitido por la Secretaria General del Consejo de Gobierno el 13 de mayo de 2026, poniendo de manifiesto que el Consejo de Gobierno, en sesión de la misma fecha, queda enterado del informe previo a los trámites de audiencia e información pública del proyecto.

- Resolución del Director General Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación Ciencia y Universidades) de 18 de mayo de 2026, resolviendo someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

- Alegaciones formuladas por Candela Macarena Arribas Martínez Fresneda, con número de registro 49/688820.9/26, de 8 de junio; por Francisco Javier Martínez González, con registro con número de registro 49/688925.9/26, de 8 de junio; por José Andrés Molina Rojo, con número de registro 49/698847.9/26, de 8 de junio; por Beatriz Molina Torres, con número de registro 49/698988.9/26, de 8 de junio; por Víctor Hernández Martín, con número de registro 49/699009.9/26, de 8 de junio; por Eduardo Castro Salvador, con número de registro 49/700934.9/26, de 9 de junio; por Carlos Tendero Quiles, con número de registro 49/701239.9/26, de 9 de junio; por Iría María Vieitez Reyes, con número de registro 49/703424.9/26; por Roberto González Suncharían, con número de registro 49/704889.9/26, de 9 de junio; por Marta Humanes López, con número de registro 49/705028.9/26, de 9 de junio; por Cristina Ruz Fortuny, con número de registro 49/718298.9/26, de 10 de junio; por Eva María Merchán Anaya, con número de registro 49/728852.9/26, de 10 de junio; por Enrique García Simón, con número de registro 49/573660.9/26, de 29 de mayo y de ASPACE MADRID, con número de registro 49/728309.9/26 de 10 de junio.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 16 de julio de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 31/2019), para ampliar su vigencia.

Su objetivo, según la MAIN se justifica en los siguientes términos:

> *"La modificación normativa que se pretende tiene como primer objetivo la ampliación de la vigencia de los conciertos educativos con centros docentes privados que impartan enseñanzas declaradas gratuitas, a fin de que la fecha de renovación de los mismos (finalización del curso académico 2030/2031) coincida con la de la implantación completa de la disminución de la ratio máxima de alumnos por aula llevada a cabo por la Comunidad de Madrid para las enseñanzas de educación infantil segundo ciclo, educación primaria y educación secundaria obligatoria, iniciada en el curso 2022/2023 y que finalizará en el curso 2030/2031.*
>
> *Actualmente, conforme estableció el Decreto 3/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, para ampliar su vigencia a diez años, dicha vigencia es de 10 años, y la modificación que se tramita la amplía hasta los 14 años.*
>
> *En este sentido, debe tenerse en cuenta que los centros concertados están adaptando a lo largo de este período de conciertos su configuración jurídica de unidades y su concierto educativo en función de las necesidades de escolarización y la demanda de puestos escolares, pero, también, condicionados por la disminución referida de la ratio máxima de alumnos por unidad escolar*

(de 25 a 20 alumnos en segundo ciclo de educación infantil y educación primaria; y de 30 a 25 alumnos en educación secundaria obligatoria).

Asimismo, para la propia Administración educativa este proceso de ajuste de la ratio está afectando necesariamente en su actuación de programar anualmente la oferta educativa en centros sostenidos con fondos públicos. Sólo una vez finalizado los centros concertados habrán definido su configuración definitiva, y solo entonces la Administración podrá tomar las decisiones necesarias en orden a la actualización de una "programación general de la enseñanza" adecuada y suficiente, en los términos establecidos en el artículo 1 del Decreto 31/2019, de 9 de abril.

En definitiva, con la ampliación de la vigencia se pretende, por un lado, generar confianza legítima y certeza razonable sobre el régimen jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados y, por otro, evitar a los ciudadanos situaciones confusas que menoscaben la garantía del derecho fundamental a la educación y la libertad de enseñanza, estatuto de libertad, de innegable naturaleza prestacional, y que contribuye al pluralismo educativo.

Por ello, la ampliación de la vigencia de los conciertos educativos proporciona mayor seguridad jurídica a la normativa actual para generar un marco normativo estable, predecible, claro y de certidumbre que facilite su conocimiento y, en consecuencia, como se ha indicado, la toma de decisiones de los poderes públicos de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la red de centros de titularidad privada sostenidos con fondos públicos viene constituida no sólo por aquellos que imparten, en régimen de "concierto", las enseñanzas declaradas gratuitas, sino, también, por los centros que son financiados mediante "convenio" para la impartición del primer ciclo de educación infantil o de ciclos formativos de grado medio o de grado superior.

A los centros privados con convenio que imparten ciclos formativos de grado medio o de grado superior se refiere el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid y, con anterioridad, la Disposición adicional vigesimoctava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Por su parte, el apartado 4 del mismo artículo 3 del Decreto 31/2019, de 9 de abril, hace referencia a los convenios con centros privados que imparten el primer ciclo de educación infantil, remitiéndose a "la regulación específica establecida por la Comunidad de Madrid para la financiación de estas enseñanzas". Previamente, el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, establece que las Administraciones educativas podrán suscribir convenios educativos con entidades privadas sin fines de lucro para la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos en el primer ciclo de educación infantil. A su vez, la "regulación específica" a que se refiere el artículo 3 del Decreto 31/2019, de 9 de abril, se concreta en el Decreto 28/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la financiación del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 10.1 prevé que "al amparo de lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, la Comunidad de Madrid podrá suscribir convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro que sean titulares de centros autorizados para impartir el primer ciclo de Educación Infantil, para su financiación con fondos públicos."

Hasta la fecha, todos los convenios suscritos por esta Administración educativa con titulares de centros privados para financiar las enseñanzas referidas han tenido, y tienen, una vigencia de cuatro cursos académicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 49.h) 1º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Sin embargo, parece procedente que cualquier instrumento jurídico mediante el cual se ampare la financiación de los centros privados, ya sea "concierto" o "convenio", con independencia de cuáles sean las enseñanzas, prevea siempre el mismo plazo de vigencia.

En este sentido, hasta que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y, posteriormente, el Decreto 31/2019, de 9 de abril, y el Decreto 3/2021, de 13 de enero, ampliaron la duración de los conciertos educativos de 4 a 10 años, no sólo la vigencia de los "conciertos" y de los "convenios" era la misma (4 años), sino que, en función de la fecha en que se suscribieran por primera vez, la Administración ajustaba dicha vigencia a fin de que coincidiera la fecha de finalización de todos ellos. Así, los procesos de renovación de unos y otros se tramitaban simultáneamente, con lo que ello supone de simplificación en los trámites, tanto para los titulares (muchos de ellos, de centros con "concierto" y "convenio" a la vez) como para la propia Administración.

A lo anterior se añade que la gestión ordinaria de los centros privados sostenidos con fondos públicos no distingue en función de cuál sea el documento por el que se formaliza la financiación del centro -las propias Leyes Anuales de Presupuestos de la Comunidad de Madrid no lo hacen al regular la financiación de los centros docentes privados-; y que, incluso, en la actualidad, las enseñanzas de formación profesional de grado medio y de grado superior son financiadas en unos centros mediante "concierto" (aquellos que estaban subvencionados a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación) y en otros mediante "convenio".

Teniendo todo esto en cuenta, resulta procedente, como se ha indicado, que la modificación normativa que se tramita no sólo pretenda la ampliación de la vigencia de los conciertos, sino, también, que se asimile a ella la de los convenios suscritos con centros privados para la impartición del primer ciclo de educación infantil y de ciclos formativos de grado medio y de grado superior.

Ello, considerando que el establecimiento de una duración de la vigencia superior a los 4 años está amparado por el propio artículo 49.h) 1.º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre: "(...) salvo que normativamente se prevea un plazo superior".

Respecto a la oportunidad de la tramitación del presente proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 31/2019, de 9 de abril, se ha tenido en cuenta para considerarla procedente la inminencia del comienzo del proceso de admisión para el curso 2026/2027, que sería el último curso del período de conciertos vigente actualmente.

Por ello, se considera imprescindible que este decreto pueda quedar aprobado antes del inicio del curso 2026/2027, no sólo para que los titulares de los centros conozcan cuanto antes la ampliación de la vigencia de los conciertos suscritos (o que se suscriban por primera vez), sino para que las familias que soliciten plaza para sus hijos en 2026/2027 en un centro privado concertado conozcan ya, antes de hacerlo, dicha modificación.

Pero también es necesario, desde la perspectiva de la propia Administración educativa, que podrá de esta forma programar la oferta educativa de los próximos años en centros sostenidos con fondos públicos, ya a partir del próximo curso, contando con esta importante novedad".

El texto de la norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un artículo único, seguido de una disposición transitoria y una final.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *"regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia".*

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece que *"corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía".*

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

En lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 16/2024, de 18 de enero: *"Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como*

ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera "al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española). En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...)".

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la ordenación de los conciertos y convenios educativos.

Los conciertos educativos tienen como finalidad garantizar la efectividad del derecho a la educación gratuita, en los niveles y ámbitos establecidos por las leyes. A tal efecto, el sistema de conciertos educativos se establece esencialmente en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación –Título IV- (en adelante, LODE) y en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica -de conformidad con su disposición final quinta-, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica (Capítulo IV del Título IV).

En particular, el artículo 116 de la LOE dispone:

> *"1. Los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109, podrán acogerse al régimen de conciertos educativos en los términos legalmente establecidos. Los centros que accedan al régimen de concertación educativa deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el correspondiente concierto.»*
>
> *2. Entre los centros que cumplan los requisitos establecidos en el apartado anterior, tendrán preferencia para acogerse al régimen de conciertos aquellos que atiendan a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables, los que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo, los que fomenten la escolarización de proximidad y los que estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa, cuya especificidad será objeto de reconocimiento en la normativa correspondiente.*

3. Corresponde al Gobierno establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos. Estos aspectos se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y en las normas que le sean de aplicación de la presente Ley; a la tramitación de la solicitud, la duración máxima del concierto y las causas de extinción; a las obligaciones de la titularidad del centro concertado y de la Administración educativa; al sometimiento del concierto al derecho administrativo; a las singularidades del régimen del profesorado sin relación laboral; a la constitución del Consejo Escolar del centro al que se otorga el concierto y a la designación del director.

En concreto, el concierto educativo tendrá una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos.

4. Corresponde a las Comunidades Autónomas dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo y en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109. El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas, rendición de cuentas, planes de actuación y adopción de medidas en función de los resultados académicos obtenidos, y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos. En todo caso, las Administraciones educativas recogerán en sus normativas específicas lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo.

5. Los conciertos podrán afectar a varios centros, siempre que pertenezcan a un mismo titular.

6. Las Administraciones educativas podrán concertar, con carácter preferente, las enseñanzas de ciclos formativos de grado básico que, conforme a lo previsto en la presente Ley, los centros privados concertados de educación secundaria obligatoria impartan a su alumnado. Dichos conciertos tendrán carácter general.

7. El concierto para las enseñanzas postobligatorias tendrá carácter singular".

Los aspectos básicos del régimen de conciertos están actualmente recogidos en el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, aprobado por el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre (en adelante, Real Decreto 2377/1985).

Conforme al artículo 7 del citado real decreto "*lo dispuesto en este reglamento será de aplicación en todo el territorio español. Las Administraciones educativas competentes dictarán las disposiciones necesarias para su ejecución".* Si bien la atribución competencial para la ejecución habrá de hacerse a la luz del precitado artículo 116 de la LOE.

En ejercicio de esas competencias se dictó, en la Comunidad de Madrid, el Decreto 31/2019, cuya modificación ahora se propugna y que desarrolla la legislación básica estatal en la materia.

En lo relativo a los convenios educativos, el artículo 15 de la LOE, de carácter básico, prevé que sean las Administraciones las que puedan establecer convenios educativos con entidades privadas sin fines de lucro para la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos en el primer ciclo de educación infantil.

En concreto, el citado artículo 15.1 de la LOE establece:

> *"Las Administraciones públicas incrementarán progresivamente la oferta de plazas públicas en el primer ciclo con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de la población infantil de cero a tres años. Asimismo, coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo. A tal fin, determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro. Todos los centros habrán de estar autorizados por la Administración educativa correspondiente y supervisados por ella".*

Con fundamento en este precepto, el Decreto 28/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la financiación del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, señala en su artículo 10.1 cuanto sigue: *"Al amparo de lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la Comunidad de Madrid podrá suscribir convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro que sean titulares de centros autorizados para impartir el primer ciclo de Educación Infantil, para su financiación con fondos públicos".*

Por su parte, la disposición adicional vigesimoctava de la LOE, también de carácter básico, prevé que las Administraciones educativas puedan establecer convenios educativos con los

centros que impartan ciclos formativos de formación profesional que complementen la oferta educativa de los centros públicos de acuerdo con la programación general de la enseñanza.

Por tanto, en virtud de lo precedentemente expuesto, puede confirmarse que la Comunidad de Madrid, siempre con respeto a los límites consustanciales a la normativa estatal de carácter básico, ostenta competencia suficiente para dictar una norma que afronte la regulación proyectada.

TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

El proyecto de decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.

Se caracteriza, igualmente, por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del reglamento ejecutivo es la de *"desenvolver la ley preexistente"*. Por consiguiente, tanto el *"desarrollo"* como el *"complemento"* y la pormenorización de la ley son o pueden ser fines del reglamento de ejecución. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en sentencias de 30 de marzo de 1992, 27 de mayo de 2002 o de 24 de julio de 2003.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en

consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), según el cual corresponde al mismo *"aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros".*

En concreto, la norma proyectada acomete la modificación del Decreto 31/2019 para ampliar su vigencia, resultando adecuado, en consecuencia, que el citado desarrollo normativo se aborde mediante decreto emanado del Consejo de Gobierno.

Ciertamente, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma - decreto -, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983. Abunda en esta conclusión la circunstancia de que se acude a una disposición general del mismo rango que la norma cuya modificación se pretende.

CUARTA. – TRAMITACIÓN

Atendida la naturaleza jurídica del proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la

Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) cuyo artículo 1, apartado 2, dispone: "*Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros"* (el resaltado es propio).

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe tomarse en consideración lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la precitada Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta pública, justificándose correctamente en la MAIN en los siguientes términos:

> *"Este decreto no se ha sometido al trámite de consulta pública regulado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y en el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.*
>
> *En virtud del artículo 5.4, del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, no será necesario el trámite de consulta pública por las razones siguientes:*
>
> *- Carece de impacto significativo en la actividad económica y se trata de una norma que no afecta a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, puesto que tiene como objeto modificar la vigencia de los conciertos y convenios educativos, pero no varía las unidades financiadas y los créditos autorizados. (artículo 5.4.c)*
>
> *- No impone obligaciones relevantes para sus destinatarios, dado que el ajuste de la vigencia de los conciertos y convenios se establecerá de mutuo acuerdo entre ambas partes. (artículo 5.4.d)*

- Regula aspectos parciales de una materia dado que modifica tan sólo la duración de los conciertos recogida en el Decreto 31/2019, de 9 de abril. (artículo 5.4.e)".

Al figurar la MAIN, en su modalidad ejecutiva, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra tres versiones de la MAIN, firmadas 6 de julio de 2026 y sus antecedentes de 19 de mayo de 2026 y de 11 de diciembre de 2025. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (artículo 6.3 del Decreto 52/2021).

De esta manera, como tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la MAIN *"responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva"* (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 620/2024 de 10 de octubre, 156/2025, de 27 de marzo y 122/2026, de 4 de marzo, y 368/2026, de 17 de junio, entre otros).

La norma, además, es propuesta por el entonces Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, cuya competencia para proponer el presente decreto deriva, a su vez, de su competencia para el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de educación (artículo 1 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, (en adelante, Decreto 248/2023).

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el proyecto se ha sometido a los correspondientes trámites de audiencia e información pública desde el 21 de

mayo hasta el 10 de junio de 2026, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, habiéndose presentado catorce escritos de alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia -exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas- y en materia de infancia y adolescencia por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Se ha emitido informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en los artículos treinta y cuatro de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021.

Obra en el expediente el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda, solicitado al amparo del artículo 67.3 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige, en su artículo 4, apartado 3, que el proyecto sea remitido por la secretaría general técnica de la consejería proponente a todas y cada una de las consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente dictamen, que ninguna consejería ha formulado observaciones al proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

> *"1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno (...).*
>
> *4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa".*

Pues bien, el proyecto no está incluido en vigente Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura, justificándose en la MAIN que:

"la justificación de la norma viene determinada por la necesidad de que la renovación de los conciertos educativos se produzca una vez ya completada la implantación de la disminución de la ratio máxima de alumnos por aula llevada a cabo por la Comunidad de Madrid para las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria.

Dicho proceso de implantación progresiva tuvo inicio en el curso 2022/2023, pero, a la fecha de aprobación del Plan Normativo, aún no se había puesto de manifiesto en qué medida afectaría a la configuración de los centros y cómo estos deberían adaptarse a la nueva situación.

Por ello, en diciembre de 2023 la consejería aún no había concluido que fuera procedente modificar la normativa reguladora del régimen de conciertos educativos para ampliar su duración".

Finalmente, a propósito de la evaluación *ex post*, la MAIN señala que esta disposición normativa se someterá a una evaluación *ex post* en los términos establecidos en el artículo 3 del Decreto 52/2021 y añade: *"De este modo, la evaluación, que se realizará cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, se iniciará con un trámite de consulta pública que se publicará en el Portal de Transparencia por un período mínimo de quince días hábiles, y el resultado de la misma se concretará en un informe que determinará el mantenimiento de la norma o la necesidad de su modificación o derogación. Para llevar a cabo esta evaluación se tomará como indicador el número de centros que desde el curso que se empezó a implantar la reducción de la ratio, hasta la finalización de dicho proceso, han visto modificada su configuración (número de líneas)".*

Así las cosas, consideramos que el régimen diseñado resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 6.1 i) del Decreto 52/2021, en coherencia con los apartados 4 y 5 del artículo 3 de la misma norma, tras la modificación operada por el Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, para desarrollar la evaluación *ex post* e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente informe, la tramitación del proyecto se ha acomodado a lo exigido por el ordenamiento jurídico.

QUINTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 18 de febrero de 2026 (en adelante, directrices), que, como se indica en el mismo, *"adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa",* además de permitir, entre otros fines, *"homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido".*

"Prima facie", nos detendremos en el **título.**

De acuerdo con la directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como "*proyecto de decreto".*

Debe tenerse en cuenta lo prevenido en la directriz 82, ajustándose debidamente el título a dicha directriz. Debiera valorarse, no obstante, la posibilidad de incorporar una referencia a los convenios educativos cuyo plazo de duración también proyecta ampliarse, todo ello en orden a dotar al título de la norma de mayor completitud. Recordamos, en este sentido, que la directriz 7 postula que el título de las normas "*Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada".*

En este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

La **parte expositiva** del proyecto carece de título, como indica la directriz 12, y se ajusta, con carácter general, a la directriz 16 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además, menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las

competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. También, resume los aspectos principales de la regulación, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, destacando las novedades introducidas y, en su caso, la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación del decreto proyectado a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (por todos, Dictamen de 18 de enero de 2018 y Dictamen de 11 de mayo de 2021).

De acuerdo con la directriz 17, se incluye la referencia a la habilitación legal específica.

Tal como exige la directriz 18, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: informe de coordinación y calidad normativa, dictamen del Consejo Escolar e informe de la Abogacía General.

En cuanto a la **parte dispositiva**, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación vigente en la materia, constituida fundamentalmente por la LODE, la LOE y el Real Decreto 2377/1985.

Como ya se señaló, se divide en un artículo único -integrado por un solo apartado-, una disposición transitoria y una disposición final.

En el artículo único, existe un único apartado, relativo a un único precepto, en el que se inserta como texto marco únicamente la referencia al que se modifica, tal y como determinan las directrices 87, 88 y 89.

Así, el apartado uno del artículo único modifica el apartado 1 del artículo 13 del Decreto 31/2019 en los siguientes términos:

"Artículo 13. Vigencia.

1. La vigencia de los conciertos educativos será de catorce años.

2. En cualquier caso, la duración del concierto será la misma para todos los niveles educativos, de forma que el procedimiento de renovación será único para todos ellos.

3. Los convenios para el sostenimiento con fondos públicos de centros privados que impartan primer ciclo de educación infantil, ciclos formativos de grado medio y de grado superior, tendrán también la duración establecida en el apartado 1 para los conciertos"

Efectivamente, el ejercicio del derecho a la educación básica y gratuita en la Comunidad de Madrid se hace efectivo en los centros privados mediante el régimen de conciertos. Asimismo se contempla la posibilidad de suscribir convenios educativos.

De este modo, el artículo 3 del Decreto 31/2019 establece que:

"1. En el marco de lo establecido en los artículos 108 y 109 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, podrán acogerse al régimen de conciertos los centros privados de la Comunidad de Madrid que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas por dicha ley y satisfagan necesidades de escolarización.

En consecuencia, podrán ser objeto de concierto educativo las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional Básica y Educación Especial.

2. Los conciertos de enseñanzas postobligatorias tendrán carácter singular.

3. La Comunidad de Madrid podrá suscribir convenios educativos con los centros privados que impartan ciclos formativos de grado medio y de grado superior que complementen la oferta educativa de los centros públicos, de acuerdo con la programación general de la enseñanza.

4. El sostenimiento con fondos públicos del primer ciclo de Educación Infantil impartido en centros privados se producirá en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y la regulación específica establecida por la Comunidad de Madrid para la financiación de estas enseñanzas".

Ello responde al contenido de la legislación básica del régimen de conciertos, establecido por la LODE y por los artículos 108, 109, 116 y 117 de la LOE.

En cuanto a los convenios educativos, el artículo 15.1 y la disposición final vigesimoctava de la LOE establecen, como señaláramos *ut supra*, que las Administraciones pueden suscribir convenios educativos con entidades privadas sin fines de lucro para la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos en el primer ciclo de educación infantil y con los centros que impartan ciclos formativos de formación profesional que complementen la oferta educativa de los centros públicos de acuerdo con la programación general de la enseñanza.

Si bien el artículo 3 del Decreto 31/2019 contempla todas las modalidades de financiación de conciertos y convenios, el artículo 13 únicamente establece el plazo de vigencia de los conciertos.

Pues bien, el proyecto sometido a consulta contempla la ampliación del plazo de vigencia de los conciertos e incluye el de vigencia de los convenios educativos, que se asimila al de los conciertos.

En cuanto a la ampliación del plazo de vigencia de los conciertos educativos de 10 a 14 años, única para todos los niveles educativos, hay que señalar que respeta la duración mínima que fija el artículo 116.3 de la LOE -transcrito en la consideración jurídica segunda del presente informe- en seis años en el caso de Educación Primaria, y cuatro en el resto de los casos.

Debe advertirse, por otro lado, que el artículo 6 del Real Decreto 2377/1985 establece que el concierto educativo tendrá una duración de cuatro años, pudiendo renovarse.

Ahora bien, este precepto, como señalara la Abogacía General en su precedente informe de 29 de diciembre de 2020, *"no puede interpretarse sino considerando que la duración a la que se refiere es la mínima, pues lo contrario implicaría una regulación contraria al tenor del artículo 106 transcrito y que supondría su derogación en virtud de la disposición derogatoria única, apartado 2, de la LOE, que establece que: "Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley".*

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al pronunciarse sobre la vigencia de los conciertos regulada en el artículo 13 del proyecto inicial de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos argumentó, en el Dictamen 120/2019, de 28 de marzo de 2019, la competencia de la Comunidad de Madrid para determinar la duración de los convenios por encima del mínimo legal en los siguientes términos:

> *"El artículo 13 fija la vigencia de los conciertos en seis años y especifica que la duración del concierto será la misma para todos los niveles educativos. El artículo 116.3 de la LOE establece los aspectos básicos de los conciertos que corresponde determinar al Estado, entre ellos, la duración máxima del concierto, que concreta en un mínimo de seis años para los conciertos de Educación Primaria y de cuatro años para el resto. El artículo 13, de acuerdo con la facultad de fijar la duración de los conciertos que el artículo 116.4 de la LOE atribuye a las Comunidades autónomas, la uniforma en todos los niveles educativos ajustándola al mínimo establecido por el Estado para los relativos a la Educación Primaria"* (el subrayado es nuestro).

La modificación ahora pretendida responde a la misma habilitación y, en tanto respeta la duración mínima prevista en la norma estatal, se acomoda a sus previsiones, por lo que no cabe formular objeción a la misma.

Con posterioridad, la propia Comisión Jurídica Asesora, al pronunciarse sobre el «proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, para ampliar su vigencia a diez años», se pronunció nuevamente sobre el objeto que comparte con el presente en su Dictamen nº 8/2021, de 12 de enero de 2021, en los siguientes términos:

> *"El parámetro para el examen del contenido de la modificación propuesta debe partir de la normativa básica que pretende desarrollar, en concreto el artículo 116.3 de la LOE que establece los aspectos básicos de los conciertos que corresponde determinar al Estado, entre ellos, su duración máxima. Sin embargo, la propia LOE no establece una duración máxima, sino mínima de los conciertos, "En concreto, el concierto educativo tendrá una duración*

> *mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos", por lo que no existe limitación temporal alguna de rango básico que suponga un límite para el desarrollo autonómico. Así el artículo 13 del Decreto 31/2019, que ahora se modifica de acuerdo con la facultad de fijar la duración de los conciertos que el artículo 116.4 de la LOE atribuyó a las comunidades autónomas, la uniforma en todos los niveles educativos ajustándola al mínimo establecido por el Estado para los relativos a la Educación Primaria, esto es seis años. Por su parte el proyecto de decreto modificativo realiza tal ajuste al periodo temporal que abarca la enseñanza básica, -10 años, - como se afirma en la MAIN. Por tanto, la modificación propuesta no rebasa los límites de la normativa básica en relación con la duración de los conciertos educativos en tanto en cuanto la misma no está establecida con carácter máximo. Tampoco se aprecia colisión alguna con otras normas dentro del propio Decreto 31/2019, que dificultaran su aplicación, sin que pueda entenderse esta modificación como un supuesto de renovación de los conciertos vigentes, (art. 53) o como una prórroga de las permitidas por un año (art. 60")* (el subrayado es propio).

En cuanto al plazo de vigencia de 14 años a aplicar a los convenios educativos, hay que señalar que la ampliación de 4 a 14 años respondería al tenor del artículo 49.h). 1º) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Publico (en adelante Ley 40/2015) que establece que los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, *"salvo que normativamente se prevea un plazo superior"*.

Ya en vigor la Ley 40/2015, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el límite de 4 años de duración de los convenios, y resaltar que *"el tope temporal es, pues, subsidiario; rige en defecto de previsión legal o reglamentaria que disponga otra cosa"*. Y añadir, respecto de la previsión sobre la limitación de también 4 años para la prórroga, que tal previsión se adopta *"sin imposibilitar la regulación y la utilización del convenio como instrumento para atender necesidades duraderas o permanentes"*. (STC 132/2018, FJ 7.b).

Por ello, es posible, a través de un decreto, ampliar el plazo de vigencia de los convenios educativos.

Así lo ha confirmado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 592/2025, de 12 de noviembre, en el que tras relacionar las modificaciones operadas sobre el Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, atinentes al plazo de duración de cierta tipología de convenios, señaló:

> *"Hemos de tener en cuenta que esta Comisión Jurídica Asesora se ha pronunciado en relación al Decreto 48/2019 en varias ocasiones, una con el mencionado Dictamen 189/19, referido a su proyecto; otra, con el Dictamen 582/20, de 22 de diciembre, relativo a su modificación a efectos de recoger las peculiaridades del régimen jurídico de los convenios a celebrar por la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud, en cuanto a la duración de los mismos, que se materializó en el Decreto 5/2021, de 27 de enero, y, finalmente, con el Dictamen 269/23, de 18 de mayo, previo al Decreto 60/2023, de 24 de mayo, por el que se regulaba el plazo de los convenios entre las universidades públicas y los hospitales privados.*
>
> *Señalábamos con carácter general en el Dictamen 582/20, en cuanto al ámbito competencial, que, como se indicaba al analizar el proyecto del decreto que ahora se pretende modificar, -con cuya esencia competencial debe coincidir la actual propuesta de modificación- su aprobación, en términos generales, parte de la competencia autonómica para desarrollar la legislación básica en materia de convenios, como un aspecto propio del desarrollo de la normativa estatal referida al establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y, por tanto, de las competencias autonómicas atribuidas por los artículos 26 (apartados 1.1 y 1.3) y 27.2 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, referidas a la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno madrileñas, al procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia y al régimen jurídico de su Administración pública, en el marco de las bases estatales sobre estas materias. Igualmente, por su rango reglamentario, el proyecto deberá atenerse a las previsiones legales que se refieran a esa actividad convencional.*

> *Dado el ámbito convencional propio del proyecto de decreto, habría de considerarse igualmente las previsiones competenciales correspondientes al ámbito educativo y al ámbito sanitario"* (el subrayado es propio).

Y tras hacerse eco del contenido *ut supra* transcrito de la precitada STC 132/2018, de 13 de diciembre, concluye afirmando:

> *"Cabe, por tanto, considerar, con base en lo expuesto, que la Comunidad de Madrid puede legalmente proceder a intervenir en la materia que nos ocupa, disponiendo reglamentariamente una ampliación del plazo de vigencia de los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid con el SERMAS para la investigación y la docencia universitaria".*

La **disposición transitoria única** se ajusta a las características definidas en la directriz 43.c). y establece.

> *"1. Los conciertos vigentes a la fecha de aprobación de este decreto adaptarán su duración a catorce años salvo renuncia expresa del titular del centro concertado, manifestada en el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor de este decreto.*
>
> *2. Los convenios suscritos para el sostenimiento con fondos públicos con centros privados que impartan primer ciclo de educación infantil, ciclos formativos de grado medio y de grado superior vigentes a la fecha de aprobación de este decreto adaptarán su duración a catorce años mediante la suscripción de adenda al convenio. Para ello, los titulares de los centros deberán manifestar expresamente su conformidad para la firma de dicha adenda en el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor de este decreto".*

El apartado 1, reproduce, en esencia, el contenido de la disposición transitoria única del Decreto 3/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, para ampliar su vigencia a diez años (en adelante, Decreto 3/2021).

En efecto, se prevé que los conciertos vigentes adaptarán su duración al nuevo régimen salvo *"renuncia expresa"* del titular del centro concertado *"manifestada en el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor de este decreto"*, fórmula empleada por el meritado Decreto 3/2021, si bien ampliando el plazo (de 15 días hábiles a un mes).

La Abogacía General, en su informe de 29 de diciembre de 2020, en el que se analizara el proyecto de decreto que culminó con la aprobación del referido Decreto 3/2021, manifestó al respecto cuanto sigue:

> "Se trata de una disposición de contenido similar al de la Disposición Transitoria única del Decreto 31/2019, que ampliaba automáticamente la duración del concierto a un plazo de seis años, siempre con la conformidad del titular y sobre la que la Comisión jurídica Asesora, en el ya citado Dictamen 120/2019 de 28 de marzo de 2019, se pronunció favorablemente.
>
> Sin embargo, mientras que aquella exigía el consentimiento expreso de los titulares de los centros parte en el concierto, ésta regula un consentimiento tácito de los mismos salvo que, expresamente, se manifieste por ellos la voluntad contraria a la ampliación de la vigencia inicialmente acordada.
>
> Sin perjuicio de que debamos poner de manifiesto que sería más correcto mantener, en aras de la seguridad jurídica, la exigencia de conformidad expresa de los titulares de los centros concertados parte en los conciertos vigentes, por lo que se sugiere la modificación de la disposición en ese sentido, hay que indicar que el artículo 1262 del Código Civil, en relación con los contratos, establece que:
>
> *"El consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato.*
>
> *Hallándose en lugares distintos el que hizo la oferta y el que la aceptó, hay consentimiento desde que el oferente conoce la aceptación o desde que, habiéndosela remitido el aceptante, no pueda ignorarla sin faltar a la buena fe. El contrato, en tal caso, se presume celebrado en el lugar en que se hizo la oferta. En los contratos celebrados mediante dispositivos automáticos hay consentimiento desde que se manifiesta la aceptación".*

Como vemos, ninguna de tales previsiones exige que la aceptación se preste de forma "expresa", por lo que cabría la aceptación tácita.

La Sentencia del Tribunal Supremo 257/1986, de 28 de abril, ya indicó que *"la declaración de voluntad generadora del negocio jurídico no es necesario que sea explícita y directa, pero es imprescindible que la tácita se derive de actos inequívocos que la revelen sin que quepa atribuirle otro significado, cuya valoración corresponde al arbitrio de los Tribunales según las circunstancias que concurran en cada caso".*

Atendiendo a la regulación proyectada, resultará necesario atender, no obstante, a los efectos que pueden inferirse de la no oposición a la ampliación proyectada; en definitiva, del silencio.

A propósito de tal aspecto, la Sentencia del Tribunal Supremo 507/2019, de 1 de octubre de 2019, recuerda:

"*Esta sala ha declarado que el conocimiento no equivale a consentimiento, así como que debe distinguirse el silencio con efectos de consentimiento del consentimiento tácito.*

Consentimiento tácito es el que deriva de actos concluyentes que, sin consistir en una expresa manifestación de voluntad, permiten reconocerla indubitadamente. Así, la sentencia 257/1986, de 28 de abril, indicó que:

"a declaración de voluntad generadora del negocio jurídico no es necesario que sea explícita y directa, pero es imprescindible que la tácita se derive de actos inequívocos que la revelen sin que quepa atribuirle otro significado, cuya valoración corresponde al arbitrio de los Tribunales según las circunstancias que concurran en cada caso".

El silencio no supone genéricamente una declaración, pues, aunque no puede ser indiferente para el Derecho, corresponde estar a los hechos concretos para decidir si cabe ser apreciado como consentimiento tácito, esto es, como manifestación de una determinada voluntad" (el subrayado es nuestro).

Por tanto, y como indica la sentencia, el problema no está tanto en decidir si el silencio puede ser expresión de consentimiento, como en determinar en qué condiciones puede ser interpretado

como tácita manifestación de ese consentimiento (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2012, 6 de marzo de 2013 y 14 de septiembre de 2016).

Para que el silencio tenga relevancia a efectos de consentimiento requiere la concurrencia de dos factores (Sentencia del Tribunal Supremo nº 483/2004, de 9 de junio de 2004):

1.- Que quien guarda silencio tenga conocimiento de los hechos que motivan la posibilidad de contestación.

2.- Que quien guarda silencio tenga obligación de contestar, o, cuando menos, fuera natural y normal que manifestase su disconformidad, si no quiere aprobar los hechos o propuestas de la otra parte.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2006 resulta sumamente explícita al respecto y así señala:

"(...) conforme reiterada doctrina jurisprudencial, el consentimiento contractual, es decir, el concurso de la oferta y la aceptación sobre la cosa y la causa que constituyen el contrato (art. 1.262, párrafo primero, CC), no ha de manifestarse siempre y en todo caso de forma expresa, sino que es admisible, de cara a conformar los presupuestos necesarios para declarar la validez de los contratos, la apreciación de un consentimiento tácito con base en determinadas deducciones, como acto presuntivo del Tribunal de instancia. De igual modo ha de significarse que, como enseña la Sentencia de 10 de junio de 2005, aunque es cierto que generalmente el mero conocimiento no implica conformidad, ni basta el mero silencio para entender que se produjo la aquiescencia, sin embargo el silencio puede entenderse como aceptación cuando se haya tenido la oportunidad de hablar, es decir que no se esté imposibilitado para contradecir la propuesta del oferente, por impedimento físico o por no haber tenido noticia del mismo (Sentencias de 4 marzo 1.972 y de 13 febrero 1.978), y se deba hablar conforme a los principios generales del Derecho "tacens consentit, si contradicendo impedire poterat" (Sentencia de 13 febrero 1.978) y "qui siluit cum loqui et debuit et potuit, consentire videtur" (Sentencias de 24 noviembre 1.943, 24 enero 1.957 y 14 junio 1.963), existiendo tal deber de hablar cuando haya entre las partes relaciones de negocios que así lo exijan (Sentencias de 14 junio 1.963, 13 febrero 1.978, 18 octubre 1.982 y 17 noviembre 1.995), o cuando lo natural y normal, según los usos generales del tráfico y en aras de la buena fe, es que se exprese el disentimiento, si no se

deseaba aprobar las propuesta de la contraparte (Sentencias de 23 noviembre 1.943, 13 febrero 1.978, 18 octubre 1.982, 18 marzo y 22 noviembre 1.994, 30 junio y 17 noviembre 1.995, 29 febrero 2.000 y 9 junio 2.004)" (el subrayado es nuestro).

Por su parte, la referida Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2019 alude a los dos factores que han de concurrir:

"Para que el silencio tenga relevancia a efectos de consentimiento, requiere la concurrencia de dos factores (sentencia 483/2004, de 9 de junio): uno, de carácter subjetivo, implica que el silente tenga conocimiento de los hechos que motivan la posibilidad de contestación; otro, de carácter objetivo, exige que el silente tenga obligación de contestar, o, cuando menos, fuera natural y normal que manifestase su disentimiento, si no quería aprobar los hechos o propuestas de la otra parte".

Y sintetiza esta idea del siguiente modo: *"En la sentencia 772/2009, de 7 de diciembre, con cita de otras muchas, declaramos que el silencio tiene la significación jurídica de consentimiento o de conformidad cuando se puede y debe hablar (qui siluit quum loqui et debuit et potuit consentire videtur) y hay obligación de responder cuando entre las partes existe una relación de negocios, así como cuando resulta lo normal y natural conforme a los usos generales del tráfico y la buena fe".*

En el supuesto que regula la disposición transitoria, y como consecuencia de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del decreto, los titulares de los centros con concierto vigente tendrían conocimiento de su obligación de contestar en caso de no estar interesados en la ampliación de la duración del mismo. De no hacerlo, se consideraría conforme a la buena fe entender que consienten, tal como recoge la norma.

Efectivamente, el Tribunal Supremo señala que, con carácter general, cuando en el marco de una relación jurídica preexistente una de las partes lleva a cabo un acto concreto que debería obtener una respuesta de la otra, bien aceptándolo bien rechazándolo, si esta última, pudiendo y debiendo manifestarse, guarda silencio, debe considerarse, en aras de la buena fe, que ha consentido. En estos términos se pronuncia la precitada Sentencia de 1 de octubre de 2019 (con cita de las Sentencias 842/2004, de 15 de julio; 799/2006, de 20 de julio; y 848/2010, de 27 de diciembre).

Finalmente, y sin perjuicio de lo anterior, habría que poner de manifiesto la sugerencia de incorporar, en aras de una mayor seguridad jurídica, un procedimiento adicional de notificación individual a los titulares de los centros implicados para garantizar el efectivo conocimiento de la norma, así como la procedente concreción de un plazo para que estos puedan, en su caso, formalizar expresamente su falta de conformidad".

En cualquier caso, sobre este particular extremo, no podemos sino remitirnos a las observaciones que fueran vertidas ulteriormente por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su precitado Dictamen 8/2021, que se pronuncia en los siguientes términos:

"En cuanto al contenido de la disposición transitoria única se ajusta a las exigencias de la Directriz 40.c) en general, si bien el término "ajustarán automáticamente", no resulta el más adecuado jurídicamente por lo que se propone su cambio por "adaptarán". Su contenido no difiere esencialmente de la Disposición transitoria del Decreto 31/2019 salvo que el consentimiento de los titulares de los conciertos no se verifica de forma expresa como en la redacción original "siempre con la conformidad del titular", sino tácitamente en caso de falta de renuncia en el plazo de 15 días hábiles desde la publicación del decreto de modificación; "salvo renuncia expresa de su titular, manifestada en el plazo de quince días hábiles a contar desde la entrada en vigor de este decreto". En definitiva, se trata en ambos casos de hacer efectivo el consentimiento de una de las partes en el negocio jurídico bilateral que constituye el concierto. Debe señalarse que en las dos primeras versiones del decreto no se indicaba el plazo para entender que la renuncia se ha producido, siendo esta adición resultado de la aceptación del informe de la Abogacía General, sin embargo, no se acepta la propuesta de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas para que se concrete el procedimiento de renuncia a la extensión de la duración del concierto que establece el proyecto normativo, señalándose al respecto en la MAIN "se considera, no obstante, que no procede hacerlo dado que será suficiente con la simple comunicación de la renuncia en cualquier momento con anterioridad a que la ampliación del plazo de vigencia se haga efectiva", manifestación que no resulta compatible con el establecimiento de un plazo de 15 días hábiles para entender tácitamente aceptado el nuevo plazo de los conciertos. Dicha aparente compatibilidad deberá ser corregida en la MAIN, si lo que se pretende es realmente establecer un plazo para entender aceptada la modificación temporal de los conciertos. Esta contradicción exige siquiera sea un somero

estudio de la posibilidad de aceptación tácita del nuevo plazo de los conciertos en su consideración de negocio jurídico bilateral, que exige el consentimiento de las partes en los términos del artículo 1261 del Código Civil. Son abundantes las sentencias que conforman la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la procedencia del consentimiento tácito o del silencio como declaración de voluntad, si bien la declaración de voluntad emitida indirectamente ha de resultar terminante, clara e inequívoca sin que sea lícito deducirla de expresiones o actitudes de dudosa significación (entre otras muchas STS 11 de junio de (–Sala de lo Civil- recurso de casación 2141/1991) o de 22 de diciembre de 1992 (-Sala de lo Civil-1135/1990), el silencio podrá valorarse como declaración de voluntad cuando, la ley o las partes le atribuyan expresamente dicho significado [entre otras STS 26 de mayo de 1986 RJ 1986/2822)], siendo así que precisamente la disposición transitoria tiene por objeto establecer las condiciones en que el silencio puede ser considerado consentimiento. Por otro lado, aunque la publicación en el BOCM del decreto cuyo proyecto es objeto del presente dictamen es adecuada para que se produzca el primer presupuesto del consentimiento tácito, esto es el conocimiento de la situación que da lugar a la declaración de voluntad presunta, cabría estudiar la posibilidad de que la comunicación se verificara mediante notificación individual a cada titular de conciertos educativos con el objeto de garantizar la mayor seguridad en la toma de decisiones. En esta misma línea de potenciar la certeza y la seguridad jurídica en el seno de la relación bilateral que constituyen los conciertos, debe plantearse la posibilidad de cambiar el sistema de aceptación tácita prevista por un sistema de aceptación expresa. Apoya esta propuesta la consideración de que los conciertos son generadores tanto de derechos como de obligaciones jurídicas para sus titulares siendo su duración un elemento esencial conformador de su objeto, sobre el que es preciso que conste la voluntad de ambas partes. En la decisión sobre si dicha declaración de voluntad debe constar de forma expresa o es suficiente una declaración tácita, cabe considerar las dificultades en la gestión de la primera en aras a la eficiencia de la actuación administrativa, pero no cabe desconocer que a la postre lo que se produce es la regulación retroactiva de un elemento conformador de los conciertos que incide directamente en las obligaciones de sus titulares" (el resaltado es nuestro).

El apartado 2 establece, por su parte, la forma en la que se adaptarán al nuevo plazo de vigencia los convenios suscritos con centros privados que impartan primer ciclo de educación infantil, ciclos formativos de grado medio y de grado superior vigentes a la fecha de aprobación de este decreto, haciéndolo mediante la suscripción de una adenda al convenio.

Para ello, establece el proyecto, que los titulares de los centros deberán manifestar expresamente su conformidad para la firma de dicha adenda en el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor del decreto.

El artículo 49.g) de la Ley 40/2015 establece que el convenio debe incluir, en su contenido mínimo, el régimen de modificación del convenio requiriéndose, a falta de regulación expresa, el acuerdo unánime de los firmantes.

La **disposición final única** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la directriz 45 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51, apartado 3, de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, para ampliar su vigencia, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Begoña Basterrechea Burgos
(P.S. Marta Azabal Agudo)

CONFORME,

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerra

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.