

A.G.- 50/2025

INFC. - 2025/1729

S.G.C.- 109/2025

S.J.- 537/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, en relación con la duración y tramitación de determinados convenios.**

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 1 de agosto de 2025 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.

- Certificado emitido por el Secretario de la Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid el 28 de noviembre de 2024 poniendo de manifiesto que el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, en la

sesión de su Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria celebrada el 14 de noviembre de 2024, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid, informó favorablemente el proyecto de decreto.

- Informe 83/2024, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 7 de noviembre de 2024.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 9 de julio de 2025 por el Director General de Universidades (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 27 de enero de 2025 y 14 de octubre de 2024.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 29 de octubre de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- 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 28 de octubre de 2024, según lo previsto en el artículo 22 quinquies de 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, disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas 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.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 4 de noviembre 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 29 de noviembre de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 28 de octubre de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 7 de noviembre de 2024 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 7 de

noviembre de 2024, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 21 de octubre de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 7 de noviembre de 2024 realizando observaciones de carácter formal, y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad proponiendo un texto alternativo al proyecto.

- Escrito emitido por el Secretario General del Servicio Madrileño de Salud el 4 de noviembre de 2024, haciendo constar que no se realizan observaciones.

- Memoria propuesta de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local para la supresión de la letra e) del artículo 6.1 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, emitida el 3 de marzo de 2025.

- Certificado emitido por la Secretaria General del Consejo de Gobierno el 5 de febrero de 2025 haciendo constar que dicho Consejo, en sesión de 5 de febrero de 2025, queda enterado del informe relativo al proyecto de decreto.

- Resolución del Director General de Universidades (Consejería de Educación y Universidades) de 27 de enero de 2025, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 28 de julio de 2025, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) 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.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, modificar 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 (en adelante, Decreto 48/2019), en relación con la duración y tramitación de determinados convenios. Ello se traduce, por una parte, en la ampliación de la vigencia de los conciertos celebrados entre las universidades públicas de la Comunidad de Madrid y el Servicio Madrileño de Salud y por otra, en la supresión del informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea sobre la necesidad de notificación a la Comisión Europea de las ayudas públicas a empresas.

La Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) de la norma proyectada ofrece luz acerca de los objetivos de la misma al señalar que:

“Uno de los aspectos diferenciales en la concertación docente prevista en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (artículo ciento cinco), y la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (disposición final novena), es la relativa a la posibilidad de vincular plazas asistenciales de las instituciones sanitarias con plazas correspondientes a cuerpos docentes universitarios.

Dicha vinculación de plazas permite el desempeño, en un único puesto, de tareas asistenciales y docentes, con implícita compatibilidad para ello y en los términos que se detallarán con posterioridad.

Así, el citado artículo ciento cinco de la Ley 14/1986, de 25 de abril, contempla esta opción de vincular plazas asistenciales y de salud pública de la institución sanitaria con cualquiera de las modalidades de profesorado universitario, en el marco de la planificación asistencial y docente de las Administraciones públicas.

En este contexto, y en relación con el personal estatutario de los servicios de salud, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece que dichas plazas vinculadas se proveerán por los sistemas establecidos en las

normas específicas que resulten aplicables, sin perjuicio de que sus titulares queden incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley en lo relativo a su prestación de servicios en los centros sanitarios (disposición adicional novena).

Para el caso del profesorado de cuerpos docentes universitarios, dichas plazas se proveerán por concurso entre quienes hayan sido seleccionados en los concursos de acceso a los correspondientes cuerpos docentes universitarios, conforme a las normas que les son propias (artículo ciento cinco de la Ley 14/1986, de 25 de abril).

De la previsión anterior cabe colegir que la opción de vincular plazas con los efectos indicados queda limitada a las universidades públicas e instituciones sanitarias con personal estatutario.

En este sentido, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, incorpora, en el capítulo IV (Personal docente e investigador de las universidades públicas) del título IX (Régimen específico de las universidades públicas), el artículo 70 sobre el Personal de los cuerpos docentes universitarios (catedráticos/as y profesores/as titulares) que ocupe plaza vinculada a servicios asistenciales y de salud pública de instituciones sanitarias con el siguiente literal:

“1. El personal de los cuerpos docentes universitarios que ocupe una plaza vinculada a los servicios asistenciales y de salud pública de instituciones sanitarias, en áreas de conocimiento de carácter clínico asistencial y de salud pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo ciento cinco de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se regirá por lo establecido en este artículo y los demás de esta ley orgánica que le sean de aplicación. Dicha plaza se considerará, a todos los efectos, como un solo puesto de trabajo.

2. En atención a las peculiaridades de estas plazas se regirán también en lo que les sea de aplicación, por la Ley 14/1986, de 25 de abril, y demás legislación sanitaria, así como por las normas que el Gobierno, mediante real decreto, a propuesta conjunta de las personas titulares de los Ministerios de Sanidad y de Universidades y, en su caso, de Defensa, establezca en relación con este personal funcionario. En particular, en estas normas se determinará el ejercicio de las competencias sobre situaciones administrativas y se concretará el régimen disciplinario de este personal. Independientemente de lo anterior y, a iniciativa conjunta de las Ministras o Ministros

indicados previamente y a propuesta del Ministro o Ministra de Hacienda y Función Pública, se establecerá el sistema de retribuciones aplicable al mencionado personal.”

Por tanto, este tipo de plazas vinculadas, dotadas con personal docente y estatutario, aseguran permanencia en el desempeño simultáneo de las labores asistenciales y docentes fomentadas por la citada normativa.

La articulación de este tipo de plazas se efectúa a través de los conciertos suscritos entre universidades e instituciones sanitarias (que habrán de adaptarse a las bases que al efecto establezca el Gobierno), a los que se refieren los artículos ciento cuatro de la Ley 14/1986, de 25 de abril y 14 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y la disposición final novena de la Ley Orgánica 2/2023 de 22 de marzo.

Dichas bases son las recogidas en el Real Decreto 1558/1986, de 28 de junio, por el que se establecen las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones sanitarias.

En el preámbulo de la norma se pone de manifiesto que, con la finalidad de buscar una perfecta adecuación entre las estructuras docentes y asistenciales, se introduce la posibilidad de vincular plazas de una institución sanitaria pública concertada con otras pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios, creando puestos de trabajo que reflejen fielmente dos inseparables actividades de los profesores universitarios en de las áreas de la salud, cuales son la docente y la asistencial.

Así, en desarrollo de las previsiones legales anteriormente citadas, el reglamento, con carácter previo al establecimiento de las bases generales del régimen de conciertos (contempladas en su artículo 4) dispone que Las Universidades, mediante los oportunos conciertos, deberán garantizar que los Profesores universitarios pertenecientes a los Cuerpos de Funcionarios Docentes, cuya actividad docente así lo exija, puedan ejercer la complementaria actividad asistencial, en los términos establecidos en el presente Real Decreto y en los respectivos conciertos. Asimismo, éstos deberán considerar las necesidades hospitalarias derivadas de la investigación que se realice en las Universidades (artículo 1. Cuatro).

Respecto a las bases a las que habrán de adaptarse los conciertos, en lo que se refiere a la adecuación entre las estructuras docentes y asistenciales, así como a las plazas vinculadas, cabe

destacar la previsión de la base Quinta in fine según la cual será necesaria la armonización de la capacidad formativa del sistema público sanitario en el ámbito de hospitales públicos universitarios y universidades públicas.

Esta base Quinta (que fue actualizada mediante el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad), redundante en aquella finalidad de adecuación.

Por su parte, la base Séptima se refiere a las plazas vinculadas con el siguiente tenor:

“Uno.- De conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Ley General de Sanidad, y con el fin de garantizar los objetivos docentes e investigadores de las Universidades en las áreas relacionadas con las ciencias de la salud, el concierto establecerá las plazas de facultativos especialistas de la Institución sanitaria que quedan vinculadas con plazas docentes de la plantilla de los Cuerpos de Profesores de la Universidad. Mientras tenga tal carácter, dicha plaza se considerará a todos los efectos como un solo puesto de trabajo y supondrá para quien lo ocupe el cumplimiento de las funciones docentes y asistenciales en los términos que se establecen en el presente Real Decreto. .../...

Dos.- Cuando se defina la plantilla vinculada se establecerá la adecuada correspondencia entre la actividad docente y asistencial para hacer efectivas ambas funciones. En todo caso, el acceso a las Jefaturas de Departamento, Servicio o Sección u otra Jefatura de las Instituciones sanitarias, deberá realizarse conforme a las disposiciones por las que las Administraciones Sanitarias competentes regulen el acceso a las mismas.

Tres.- En el marco de la planificación asistencial de los Centros concertados, y en atención a las necesidades docentes e investigadoras de las Universidades, el concierto preverá, igualmente, la forma de reducir o ampliar tanto el número de plazas vinculadas como el de plazas de Profesor asociado destinadas al personal de la Institución sanitaria.”

De acuerdo con la regulación descrita, la articulación de este tipo de plazas vinculadas y su finalidad son una particularidad exclusiva de los conciertos suscritos entre universidades públicas y entidades sanitarias públicas, lo que conduce a valorar la ampliación de la duración de su vigencia.

En este sentido, cabe señalar que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la totalidad de conciertos suscritos, entre las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Sanidad y el Servicio Madrileño de Salud, contemplaban una vigencia indeterminada o indefinida, previsiblemente con la intención de preservar y afianzar en el tiempo cuestiones que eran objeto de regulación a través de ellos.

Tras la obligatoria adaptación de este tipo de instrumentos a las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre y al Decreto 48/2019, de 10 de junio, que ha supuesto la suscripción de este tipo de conciertos con plazos de vigencia limitados a cuatro años, prorrogables por un máximo de otros cuatro, se advierte la necesidad de instar una modificación normativa que permita otorgarles una mayor vigencia que, entre otros efectos, concilie la previsión y provisión de plazas vinculadas en los términos anteriormente descritos.

La ampliación de la vigencia de este tipo de conciertos, además, redundará en agilidad derivada de la reducción de la periodicidad en la tramitación administrativa de las prórrogas, y en la correlativa suscripción de nuevos conciertos, sin perjuicio de las eventuales modificaciones que resulten necesarias durante su vigencia.

En relación con la posible duración máxima de este tipo de conciertos, se considera la opción más adecuada el establecer una vigencia máxima de 30 años, equiparada a la vigencia del convenio singular que propició la aprobación del Decreto 5/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (BOCM de 28 de enero de 2021).

Por otro lado, la reciente aprobación del Decreto 7/2025, de 5 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el 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, ha suprimido la preceptiva emisión de informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea sobre la necesidad de notificación a la Comisión Europea de las ayudas públicas a empresas, y lo ha sustituido por una labor de asesoramiento, correspondiendo a los centros gestores la apreciación de la obligatoriedad de notificación previa a la Comisión de Europea de las ayudas públicas previstas en la normativa europea.

En consecuencia, mediante este proyecto se procede a suprimir el trámite preceptivo de emisión de informe por parte de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea en los convenios que instrumenten una ayuda conforme a lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con la normativa comunitaria de ayudas públicas, como prevé actualmente el artículo 6.1.e) del Decreto 48/2019, de 10 de junio.

Con ello, se mantiene la exigencia legal de verificar en la tramitación de todas las subvenciones a las que resulte de aplicación la Ley General de Subvenciones el cumplimiento de la normativa europea en materia de ayudas de estado; a saber, si la subvención puede ser o no considerada una ayuda de estado por cumplir los requisitos establecidos por la Comisión, si debe notificarse, o si le es de aplicación algún Reglamento de exención, exigencia legal de aplicación a cualquier ayuda tenga o no la consideración de subvención, pero sin la necesidad actualmente vigente de emisión de informe.

Esta supresión contribuye, además, a la labor de simplificación de los procedimientos administrativos en materia de ayudas públicas que no requieren de notificación a la Comisión Europea, lo que redundará en una mayor celeridad en la aprobación y concesión de las mismas.”.

El decreto proyectado se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un artículo único con dos apartados y una disposición final.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

Según se ha avanzado en la consideración jurídica precedente, el proyecto que se informa persigue la aprobación de dos modificaciones puntuales del Decreto 48/2019, relativas a la ampliación del plazo máximo de tramitación de los conciertos que se celebren entre las universidades públicas de la Comunidad de Madrid y el Servicio Madrileño de Salud, y a la supresión de uno de los informes preceptivos a emitirse cuando se trate de convenios que instrumenten una ayuda conforme a lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A tenor de su objeto, resultará de aplicación el marco competencial expuesto en la consideración jurídica segunda del Informe de esta Abogacía General A.G. 13/2019, de 28 de febrero, por el que se examinó el entonces «Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid» (actual Decreto 48/2019).

Como se puso de manifiesto en dicho informe, la competencia de la Comunidad de Madrid para la aprobación del decreto proyectado se residenciaría en su facultad 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 (artículo 149.1.18ª CE) y, por tanto, al amparo de las competencias autonómicas atribuidas por los artículos 26, apartados 1.1 y 1.3, y 27, apartado 2, de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EACM), respectivamente 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 esta última.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la duración de los conciertos que se pretende regular atañe a las materias de educación y sanidad, debe tenerse asimismo en cuenta la distribución competencial relativa a las mismas.

En lo que respecta al ámbito sanitario, si bien el Estado ostenta la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación general de la Sanidad, según el artículo 149.1.16ª CE, a la Comunidad de Madrid le corresponde el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ésta establezca, en materias referidas a la Sanidad e Higiene, así como a la coordinación hospitalaria en general, incluida la Seguridad Social; según previsión de los artículos 27.4 y 27.5 del EACM.

Por otra parte, en el ámbito educativo, el artículo 149.1.30ª CE 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*”, en tanto que el artículo 29 del EACM 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*”.

El propio Tribunal Constitucional, en Sentencia 14/2019, de 31 de enero, determina los títulos en virtud de los que las comunidades autónomas pueden regular el sistema de concertación entre la institución universitaria y la estructura sanitaria pública para la realización de la formación práctica y clínica de los alumnos universitarios de las ciencias de la salud en los siguientes términos:

“a) A este respecto y, dado que el título preferente con el que hemos relacionado la problemática competencial suscitada es el de la materia de educación, en la medida en que la cuestión así planteada se refiere al sistema de concertación entre la institución universitaria y la estructura sanitaria pública para la realización de la formación práctica y clínica de los alumnos universitarios de las ciencias de la salud, hemos de partir, en breve síntesis, del análisis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU) y, más concretamente de su disposición adicional séptima, que es la que atiende a la regulación del citado sistema de concertación previsto en la normativa estatal.

Pues bien, tal regulación se reputa formalmente como básica por la disposición final primera de esta Ley Orgánica, que lo hace al amparo del título competencial estatal contenido en el artículo 149.1.30 CE (entre otros que se citan en esa disposición). Asimismo, su condición material como ley básica ha venido declarada por este Tribunal en su STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 6 d), en los términos que hemos recogido en el fundamento jurídico anterior de esta sentencia, al que nos remitimos. Esta norma legal reguladora del «régimen de conciertos entre universidades e instituciones sanitarias» habilita al Gobierno del Estado para establecer las bases generales de

este sistema de conciertos, contemplando también la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que se suscriban en su ámbito territorial.

Complemento de la citada normativa legal, lo son, también, las normas reglamentarias, que establecen las líneas directrices del susodicho sistema de concertación. A este respecto conviene recordar que «la preferencia por la ley como traducción esencial de la dimensión formal de lo básico (STC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 5, en aquella ocasión por referencia a la ordenación básica de los sistemas de gobierno municipal) no impide de suyo la regulación reglamentaria de “alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten... complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases” (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 11)». Es lo que sucede aquí (en el mismo sentido STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 4, respecto a las bases en materia de educación), con el Real Decreto 1558/1986, de 28 de junio, que regula las «bases generales del régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias» e, igualmente, el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, sobre «creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios», que dispone detalladamente en el anexo II las «exigencias especiales para las enseñanzas en el ámbito de las ciencias de la salud», contemplando las respectivas figuras del concierto y del convenio para la vinculación de las instituciones sanitarias a las universidades, según que estas sean públicas (concierto) o privadas (convenio), para los estudios de medicina, enfermería y fisioterapia, estableciendo el marco general de dicha vinculación.

b) En relación con los títulos competenciales sobre sanidad, a los que hemos hecho alusión, es preciso citar, en primer lugar, la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (LGS). Se trata de una norma estatal de alcance general, de naturaleza predominantemente organizativa, cuyo objeto primordial es establecer la estructura y el funcionamiento del sistema nacional de salud. Esta Ley tiene la condición formal de básica, toda vez que su artículo 2.1 así lo dispone, erigiéndose en normativa estatal básica en materia de sanidad, que es «de aplicación a todo el territorio del Estado». Además, también lo es desde la perspectiva material porque configura los principios generales del sistema nacional de salud y, en lo que ahora es de interés, porque establece los criterios generales del régimen de colaboración de las instituciones sanitarias dependientes de las administraciones públicas con el estamento universitario para la completa formación de sus estudiantes en ciencias de la salud. Este carácter básico, desde una perspectiva

material, se explica «dada la estrecha vinculación que cabe apreciar entre el derecho a la protección de la salud en el ámbito del sistema sanitario, tanto público como privado, y la regulación del ejercicio de las profesiones sanitarias, en la medida en que dicho ejercicio profesional contribuye de forma esencial al adecuado funcionamiento y a la calidad de la atención sanitaria prestada a la población, así como a la eficaz prestación de los servicios sanitarios» (ATC 13/2018, de 7 de febrero, FJ 6).

El capítulo I del título VI (arts. 104 y 105) de la Ley general de sanidad, dedicado a la «docencia en el sistema nacional de salud», establece el marco general del precitado régimen de colaboración y del establecimiento de conciertos «para la docencia de los profesionales sanitarios y revisión permanente de las enseñanzas» comprometiendo en este caso a toda la estructura del sistema sanitario asistencial a «estar en disposición de ser utilizada para la docencia pregraduada, posgraduada y continuada de los profesionales» (art. 104.1 LGS).

Además, dispone que las administraciones públicas competentes «establecerán el régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias en las que se debe impartir enseñanza universitaria, a efectos de garantizar la docencia práctica de la medicina y enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran» (art. 104.3 párrafo primero LGS), fijando, a continuación, un marco normativo en el que se señala la adecuación de las bases generales del «régimen de concierto» a lo preceptuado en el artículo 149.1.30 CE (art. 104.3 párrafo segundo LGS), la determinación y delimitación de las instalaciones sanitarias concertadas con cada universidad para el ejercicio de la docencia e investigación (art. 104.4 LGS) y, finalmente, los criterios generales relativos al contenido de aquellos conciertos (art. 105 LGS).

A la anterior hay que añadir, en segundo término, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de profesiones sanitarias, cuyo contenido, como indica su exposición de motivos, «debe centrarse en regular las condiciones de ejercicio y los respectivos ámbitos profesionales, así como las medidas que garanticen la formación básica, práctica y clínica de los profesionales» de las ciencias de la salud.

Entre sus finalidades destaca alcanzar la dotación de los instrumentos y recursos necesarios «que hagan posible la mayor integración de los profesionales en el servicio sanitario... tanto en su vertiente pública como en la privada» así como la consecución por sus profesionales de «los

niveles de competencia necesarios para tratar de seguir salvaguardando el derecho a la protección de la salud».

Esta ley tiene el carácter formal de ley básica, de conformidad con lo que establece la disposición final primera apartado 1 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, que aparece aprobada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 CE (además, se cita el apartado 1.1 del mismo artículo 149 CE). Igualmente, desde el plano material, la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias tiene también la condición de ley básica pues su contenido está destinado a regular el régimen general de las profesiones sanitarias, que abarca desde el ejercicio de sus actividades propias, hasta la formación, el desarrollo profesional y su reconocimiento, estableciendo los criterios que sean comunes y homologables a todo el sistema sanitario.

Dentro de esta Ley, el título II, que lleva la rúbrica «De la formación de los profesionales sanitarios», dispone como principios rectores, comunes a los diferentes estadios de la formación académica de estos profesionales, los de la «concertación» de la institución universitaria y centros de formación profesional con las instituciones y centros sanitarios, «a fin de garantizar la docencia práctica de las enseñanzas que así lo requieran» [art. 12 b) de la Ley 44/2003]. Igualmente, «la disposición de toda la estructura del sistema sanitario para ser utilizada en la docencia pregraduada, especializada y continuada de los profesionales» sanitarios [art. 12 c) de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias], precepto éste que complementa otro anterior, de alcance general, que ordena que «toda la estructura asistencial del sistema sanitario» esté «en disposición de ser utilizada para la investigación sanitaria y para la docencia de los profesionales» (art. 11.1 de la Ley 44/2003).

Ya, en el marco de la formación universitaria de los alumnos de la etapa que la Ley califica como de «pregraduados», el artículo 14 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre contempla la celebración de conciertos entre las universidades y los servicios de salud y demás instituciones sanitarias «para garantizar la docencia práctica de las enseñanzas de carácter sanitario que así lo requieran» (párrafo primero) añadiendo este precepto que corresponderá al Gobierno «el establecimiento de las bases generales a las que habrán de adaptarse los indicados conciertos», en los que se prevé también «la participación el órgano competente de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que, conforme a aquéllas, se suscriban entre universidades e instituciones sanitarias (párrafo segundo).

c) Del análisis de esta normativa básica estatal se desprenden las siguientes conclusiones: (i) Que la formación académica universitaria de las diferentes materias que integran la rama de las ciencias de la salud precisa, para su completa finalización, de la realización de prácticas en instituciones sanitarias. (ii) Que para alcanzar este objetivo, la normativa básica del Estado establece la obligatoria disponibilidad de la estructura sanitaria (hospitales, centros de salud y demás establecimientos) del sistema nacional de salud, dependiente, en el caso de la Comunidad Valenciana, de la Consellería de Sanidad de esta Comunidad, en virtud de las competencias que le son reconocidas en el artículo 54 EAV, para la realización de las prácticas clínicas que deban llevar a efecto los alumnos y profesionales de las ciencias de la salud, en los diferentes estadios de su formación académica y técnica. (iii) Que, en el caso de las universidades, se establecen vínculos de relación entre éstas y las instituciones sanitarias públicas, por medio de conciertos. (iv) Esta concertación entre universidades e instituciones sanitarias se realiza mediante la modalidad de conciertos, cuando se trate de universidades de titularidad pública y de convenios cuando lo sean de titularidad privada. (v) El Gobierno de la Nación ha aprobado las bases generales a las que debe adaptarse este sistema de concertación, en el que se prevé también la participación de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que se suscriban, conforme a aquellas, entre universidades e instituciones sanitarias de su ámbito territorial” (el subrayado es añadido).

Como señala la sentencia transcrita, el artículo 104, apartado 3, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, contempla que “*Las Administraciones Públicas competentes en educación y sanidad establecerán el régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias en las que se debe impartir enseñanza universitaria, a efectos de garantizar la docencia práctica de la Medicina y Enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran*”, y, de igual modo, la disposición final novena de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, previene que “*1. Corresponde al Gobierno, a propuesta de las personas titulares de los Ministerios de Universidades y de Sanidad, previo informe del Consejo de Universidades, establecer las bases generales del régimen de conciertos entre las universidades del sistema universitario español y las instituciones sanitarias y establecimientos sanitarios, en las que se deba impartir educación universitaria, a efectos de garantizar la docencia práctica de las titulaciones en Ciencias de la Salud que así lo requieran. 2. En dichas bases generales, se preverá la participación de las Comunidades Autónomas en los conciertos que se suscriban entre universidades e instituciones sanitarias*”.

En la actualidad, el régimen básico de estos conciertos está regulado en el Real Decreto 1558/1986, de 28 de junio, por el que se establecen las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones sanitarias (en adelante, Real Decreto 1558/1986), correspondiendo el complemento y desarrollo de las bases que contiene a las Administraciones Públicas competentes en materia de educación y sanidad.

Sin embargo, el referido Real Decreto 1558/1986 no contiene previsión alguna en relación con el plazo de duración de los conciertos en él regulados, por lo que habrá que acudir al general establecido para los convenios administrativos en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), que, entre su contenido mínimo, contempla el relativo a su plazo de vigencia, advirtiendo que *“Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior”*.

El Tribunal Constitucional, en el fundamento de derecho séptimo de su Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre, afirma que el límite temporal de la vigencia inicial de los convenios, previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, es subsidiario, por cuanto se puede establecer un plazo distinto mediante la correspondiente disposición legal o reglamentaria, autonómica o local. Se pronuncia en los siguientes términos:

“El artículo 49 h) y la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, no impiden la adaptación del periodo de vigencia de los convenios a las concretas necesidades de las Administraciones involucradas. El punto 1 dispone que la duración del convenio «no podrá ser superior a los cuatros años», pero precisa de inmediato que podrá preverse «normativamente un plazo superior». El tope temporal es pues subsidiario; rige en defecto de previsión legal o reglamentaria que disponga otra cosa. Las Comunidades Autónomas pueden establecer plazos superiores mediante normas legales o reglamentarias, adoptadas en ejercicio de sus competencias sectoriales o de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. También, los entes locales mediante ordenanzas locales en el ámbito de sus competencias. Más aun, a la vista del tenor y finalidad del precepto, la legislación autonómica y las ordenanzas locales pueden incluso fijar un plazo menor, esto es, obligar a las partes del convenio administrativo a acordar una duración inferior a los cuatro años. Para el

legislador básico lo relevante es que la duración del convenio esté siempre determinada y que la acuerden las partes sin superar un plazo normativamente establecido” (el subrayado es añadido).

De acuerdo con el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, ya no es posible suscribir convenios de duración indefinida. Un convenio tiene que tener en todo caso una duración predefinida por su clausulado, o que se derive del mismo, y esta no podrá ser superior a cuatro años. No obstante, es posible establecer una duración mayor, siempre y cuando así se haya previsto “normativamente”.

Así, para aplicar el contenido del artículo 49.h) citado a todos los conciertos celebrados entre las universidades e instituciones sanitarias, en base al Real Decreto 1558/1986, sería necesario determinar si nos encontramos ante verdaderos convenios o bien ante otro tipo de instrumentos jurídicos que requiriesen la aplicación de otra normativa.

El convenio se define, conforme al artículo 47, apartado 1, de la Ley 40/2015, como un acuerdo (entendido como acuerdo de voluntades), con efectos jurídicos (lo que excluye a otras figuras con finalidad programática), celebrado entre Administraciones Públicas, organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las universidades públicas (sector público en sentido amplio), y que lo celebren entre sí o con sujetos de derecho privado, para un fin común.

Por tanto, las notas definitorias del convenio de colaboración son:

- Existencia de un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos que convienen; efectos que, por lo tanto, no proceden de uno solo, sino de ambos sujetos.
- En el convenio cada sujeto asume, frente al otro u otros con los que se formaliza, una obligación de dar o de hacer. Pero la causa de la aportación no es la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte, sino la consecución, en colaboración, de un fin común.
- El fin del convenio administrativo habrá de ser el interés público, sin perjuicio de que con el interés público puedan concurrir intereses privados, subordinados a aquél, y que en ningún caso cabrá situar en el mismo plano.

Para delimitar el concepto de fin común, acudimos al artículo 48, apartado 3, del precitado texto, que establece que *“La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

La causa de las obligaciones que contenga el convenio, debe ser por tanto el fin común, en el sentido que otorga al acuerdo de voluntades el artículo 1.261 del Código Civil, sin que pueda existir *“la prestación o promesa de una cosa o servicio público por la otra parte”*, que situaría lo convenido en el ámbito de los contratos onerosos, en el sentido de reciprocidades de prestaciones onerosas.

Teniendo en cuenta el contenido del Real Decreto 1558/1986, puede afirmarse que concurren en el instrumento cuyas bases regula los requisitos necesarios para considerar que, con independencia de la denominación, nos encontramos ante un verdadero convenio de los definidos en el artículo 47 de la Ley 40/2015.

Esta conclusión ha sido avalada por el Tribunal Supremo, entre otras, en la sentencia de su Sala Tercera de 13 de julio de 2001 (rec. 6202/1996), que recuerda que *“Las sentencias de esta Sala de 18 May. 1994 y 15 Nov. 2000 han declarado que «los conciertos educativos tienen, en efecto, la naturaleza de un convenio mediante el cual la Administración asume determinados compromisos (en esencia, asignar fondos públicos para el sostenimiento de los centros concertados) y estos últimos, por su parte, se comprometen a impartir gratuitamente las enseñanzas correspondientes, de acuerdo con las normas académicas, planes y programas educativos que sean de aplicación»”*.

En definitiva, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES.

El proyecto de decreto examinado se caracteriza 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), por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

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).

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que se trata de un proyecto de modificación de una disposición general que también tiene rango de decreto del Consejo de Gobierno, lo que refuerza la pertinencia del instrumento normativo empleado.

Asimismo, 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.

CUARTA. – PROCEDIMIENTO.

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 que *“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”*.

De igual modo, en lo que respecta al procedimiento, debe tenerse en cuenta el trámite de consulta pública regulado 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) y en el artículo 5 del Decreto 52/2021, previéndose en ambos preceptos determinadas causas que amparan la omisión de este trámite.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en los apartados 3 y 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y en el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

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

“Este proyecto de decreto no necesita someterse al trámite de consulta pública según lo previsto en los artículos 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, y 5.4 c), d) y e) 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 del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto es modificar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el Decreto 48/2019, de 10 de junio; se trata, por tanto, de una regulación de carácter parcial.

Asimismo, la presente propuesta normativa no presenta ningún impacto significativo en la actividad económica, ya que su objeto es, por un lado, la ampliación de la vigencia de determinados convenios que puedan suscribir las universidades públicas de Madrid con el SERMAS y, por otro, la supresión de solicitar informe sobre la necesidad de notificación a la Comisión Europea de las ayudas públicas a empresas, por lo que no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación”.

De acuerdo con ello, se considera suficientemente justificada la omisión del trámite por las razones expuestas en la MAIN, que se acomodan a las causas que amparan normativamente su exención.

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 por el Director General de Universidades, respectivamente, el 9 de julio y 27 de enero de 2025 y el 14 de octubre de 2024. La actualización del contenido de la memoria mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 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*” (así, en sus recientes dictámenes 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública desde el 11 de febrero al 3 de marzo de 2025, sin haberse recibido alegaciones ni aportaciones al mismo, según asevera la MAIN.

Ello no obstante, con posterioridad a dicho trámite se ha incorporado al contenido del proyecto el apartado Dos del artículo único, por el que se suprime la necesidad de emisión de informe de la dirección general competente en materia de Asuntos Europeos cuando se trate de convenios que instrumenten una ayuda conforme a lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Hemos de recordar, en este punto, que el Tribunal Supremo, en su Sentencia 1208/2022, de 29 de septiembre, determina que solo resulta precisa la reiteración del trámite de audiencia e información pública en la elaboración de disposiciones reglamentarias cuando en el texto final se introducen modificaciones sustanciales no incluidas en el texto originario. Así, señala:

“(…) sólo en los supuestos en que ha habido cambios sustanciales en la norma en elaboración respecto al texto sometido a información pública, de tal forma que no es posible considerar que los interesados han podido manifestar su opinión sobre el texto que definitivamente va a ser aprobado, al diferir en su sentido o finalidad respecto del texto inicial, es necesario someter la citada norma a un nuevo período de información pública. Por el contrario, no es preciso tal reiteración de dicho trámite cuando los cambios son accesorios o secundarios, o bien cuando se deben precisamente a propuestas o sugerencias surgidas en el propio proceso de elaboración de la disposición, en ocasiones por los propios interesados en el trámite de información pública. En definitiva, la necesidad de un segundo período de información pública sólo resulta necesaria cuando las modificaciones suponen una alteración esencial del proyecto de disposición”.

Atendiendo a lo expuesto, convendría justificar expresamente en la MAIN el carácter no sustancial de la modificación introducida.

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 informe del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo establecido en el artículo 5 c) de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de coordinación universitaria 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 (en adelante, Decreto 229/2023).

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 dos consejerías han 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) 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. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

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”.

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 propuesta normativa que se somete a consideración no ha sido incluida en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027) aprobado mediante Acuerdo, de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno. No ha sido posible su inclusión en el plan de legislatura, debido a circunstancias sobrevenidas.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se señala como justificación de su no inclusión en el Plan Normativo que las dudas jurídicas acerca de la vigencia de los convenios han surgido con posterioridad a la elaboración del citado plan, como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, no siendo posible esperar a la elaboración de un nuevo plan”.

Para culminar, a propósito de la evaluación *ex post*, y dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, se considera que no es precisa la misma, puesto que se trata de una modificación puntual del Decreto 48/2019, de 10 de junio, de alcance restringido, que carece de trascendencia o efectos en el ámbito económico –no implica impacto presupuestario ni afecta a la competitividad de ningún sector económico, ni a la unidad de mercado-, y que no genera cargas administrativas –ya que en cuanto a la modificación del plazo de los convenios que se puedan regular en el ámbito afectado, sus cargas serán, si las hubiese, las que la vigente normativa convencional exige, y la disminución de las cargas derivadas de la supresión de la petición de informe a la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea sobre la necesidad de notificación a la Comisión Europea de las ayudas públicas a empresas, no es relevante, ni afecta a los derechos o deberes de los ciudadanos-.

No obstante lo cual, conviene traer a colación lo reiteradamente apuntado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, según el cual *“En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22,*

de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro”.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente informe, la tramitación del proyecto se ha acomodado a lo exigido por el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formuladas en la presente consideración.

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 este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”), que, *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero y 640/2023, de 29 de noviembre.

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”.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, resulta justificada, dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

En cuanto a su rúbrica, de acuerdo con la directriz 53, incluye la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce, con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

La parte expositiva del proyecto carece de título, como indica la directriz 11, y se ajusta, con carácter general, a la directriz 12 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. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación (informes de coordinación y calidad normativa, de los análisis de impactos de carácter social, del Consejo Universitario, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades y de la Abogacía General), de acuerdo con la directriz 13.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, y se justifica en la parte expositiva la adecuación del decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal. En este punto, sería conveniente adicionar en el párrafo 9 una referencia al artículo 2 del Decreto 52/2021, en relación a la adecuación a los principios de buena regulación.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “(...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

Como única observación, resultaría pertinente trasladar el primer párrafo de la parte expositiva, referente a los títulos competenciales, a un momento posterior, siguiendo el orden previsto en la directriz 12, así como el seguido en otras disposiciones generales autonómicas.

En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia.

Formalmente, la modificación se articula con respeto a las directrices 57 y 58.

En virtud del **apartado uno del artículo único** se adiciona el apartado 6 al artículo 2 del Decreto 48/2019.

Tal y como se expuso en la consideración jurídica segunda del presente informe, el apartado 6 del artículo 2 que se incorpora responde a la posibilidad que acoge el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 de establecer una duración mayor a la que contempla, con carácter general, en dicho precepto, siempre y cuando así se haya previsto “normativamente”.

El decreto que se modifica sería la norma que admitiría que los conciertos celebrados entre las universidades públicas de la Comunidad de Madrid y el Servicio Madrileño de Salud, pudieran tener una duración superior a la establecida con carácter general para los convenios.

Por tanto, según lo expuesto, no apreciamos óbice jurídico a la modificación propuesta, que resulta admisible al amparo de la normativa básica estatal examinada.

En virtud del **apartado dos del artículo único** se suprime el contenido de la letra e) del apartado 1 del artículo 6 del Decreto 48/2019 y, en consecuencia, se reenumeran las letras f), g), h), i), j), k) y l) como e), f), g), h), i), j) y k).

La citada letra e) exige recabar el informe de la dirección general competente en materia de Asuntos Europeos cuando se trate de convenios que instrumenten una ayuda conforme a lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con la normativa comunitaria de ayudas públicas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el apartado uno del artículo único del Decreto 7/2025, de 5 de marzo, del Consejo de Gobierno, modificó la letra l) del artículo 7.2 del Decreto 229/2023, que atribuye en su actual redacción a la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea *“la coordinación en materia de ayudas públicas a empresas y, en su caso, el asesoramiento, cuando así lo requiera el centro gestor, sobre la necesidad de notificación a la Comisión Europea, incluida, la notificación previa de las ayudas a la Comisión Europea cuando proceda, así como los diversos mecanismos existentes para la resolución de conflictos en materia de*

derecho comunitario”, suprimiendo la previsión acerca de la emisión del informe sobre la necesidad de notificación a la Comisión Europea de las ayudas públicas a empresas.

El proyecto, en consecuencia, se limita a suprimir del Decreto 48/2019 el requisito preceptivo de emisión de informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea en materia de ayudas públicas a empresas, en congruencia con la previa modificación del Decreto 229/2023, al no atribuirse ya dicha competencia a la dirección general competente en materia de asuntos europeos.

Hay que poner de manifiesto, además, como indica la MAIN, que conforme a lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se mantiene la exigencia legal de verificar el cumplimiento de la normativa europea en materia de ayudas de Estado, pero sin la necesidad actualmente vigente de emisión de informe. Con la nueva redacción del artículo 7.2 1) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, será responsabilidad del centro gestor correspondiente determinar la necesidad de notificar las ayudas públicas a la Comisión Europea, para lo que podrá seguir contando con el asesoramiento de la citada dirección general.

La **disposición final única** regula la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 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 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, en relación con la duración y tramitación de determinados convenios», sin perjuicio de las consideraciones formuladas a lo largo del presente dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**LA LETRADA-JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO EN
LA CONSEJERÍA EDUCACIÓN CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

Begoña Basterrechea Burgos

(P.S.: Alicia Pérez Yuste)

Art. 59 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid,
aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno.

CONFORME,

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.**