

Dictamen 23/2026, de 2 de julio: Adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se establecen los criterios de modificación de las unidades educativas de la educación pública y concertada como consecuencia de variaciones en el número de alumnos y alumnas.

Solicitante: Parlamento de Navarra

Ponente: Inés Olaizola Nogales

Interés: Derecho a la educación. Enseñanza pública y enseñanza concertada. Participación efectiva; determinación de ratios.

El presente dictamen tiene como objeto la consulta sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se establecen los criterios de modificación de las unidades educativas de la educación pública y concertada como consecuencia de variaciones en el número de alumnos y alumnas, solicitado por los Grupos Parlamentarios Partido Socialista de Navarra y Contigo Navarra-Zurekin Nafarroa.

La iniciativa legislativa objeto de consulta, calificada y admitida a trámite por la Mesa del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el día 27 de abril de 2026, que acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia y en lectura única, se incluyó para su debate y votación en el Pleno del Parlamento de Navarra celebrado el 14 de mayo de 2026, dando lugar a la aprobación de la Ley Foral de prórroga de unidades concertadas y bajada general de la ratio máxima de alumnado por unidad escolar como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos. En esta Ley se introducen, respecto de la Proposición objeto de consulta, modificaciones en las disposiciones transitoria y derogatoria, por lo que en este dictamen se analizan únicamente el Preámbulo (suprimido en la Ley Foral definitivamente aprobada) y los artículos 1 y 2, que mantienen la misma redacción que la contenida en la Proposición.

El Consejo analiza, en primer lugar, la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en el ámbito de las enseñanzas no universitarias. En segundo lugar, estudia la normativa relevante en la materia y, finalmente, analiza la adecuación al ordenamiento jurídico del Preámbulo y del articulado de la Proposición.

Competencia de la Comunidad Foral

Respecto a la competencia de la Comunidad Foral, el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y

amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) atribuye a Navarra competencia plena para regular y administrar la enseñanza en todos sus niveles. sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado. El artículo 149.1.30 de la Constitución reserva al Estado la regulación de los títulos académicos, su expedición y homologación, las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución y la garantía del cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Otros preceptos sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas son el artículo 27 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) y el artículo 6 bis de la Ley Orgánica de Educación (LOE) en su redacción dada por la Ley Orgánica que la modifica (LOMLOE). Respecto de los conciertos educativos, del preámbulo de la LOMLOE y del artículo 116 de la LOE se desprende que el Estado fija la regulación básica y las Comunidades Autónomas desarrollan su régimen, regulando aspectos como la duración, prórroga, extinción y condiciones de los conciertos dentro del marco estatal.

El Consejo concluye que Navarra tiene competencia plena, en todo lo que no sea competencia exclusiva del Estado, para la regulación y la gestión (o administración) de la enseñanza, pudiendo aprobar una ley sobre enseñanzas no universitarias, siempre que su contenido desarrolle y respete la legislación básica.

Legislación en materia de enseñanzas no universitarias

Respecto a la legislación en materia de enseñanzas no universitarias, el análisis del Consejo parte del artículo 27 de la Constitución Española, que regula el derecho a la educación. Este derecho posee una doble dimensión, por un lado, la dimensión prestacional y la dimensión de libertad de enseñanza. El Tribunal Constitucional le ha interpretado de forma amplia la libertad de enseñanza, señalando que comprende el derecho a la libre elección de centro docente.

El análisis de la legislación básica de educación se centra en los artículos 108 y 109 de la LOE. El artículo 108 clasifica los centros docentes en centros de titularidad pública y centros privados, incluyendo dentro de estos últimos a los centros concertados. Este precepto reconoce el derecho de los padres o tutores a escoger centro educativo. Pero no es un derecho absoluto, siendo necesario enlazar el derecho a elegir centro con la programación general, (tal y como hace la jurisprudencia del Tribunal Supremo). La programación de centros encuentra su desarrollo y límites en el artículo 109 de la LOE, que ha sido objeto de modificaciones por la

LOMLOE. De este precepto puede destacarse, a efectos del dictamen, la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación mediante una oferta de plazas públicas suficientes sin que haya referencia a plazas en los centros concertado (cuestión que no aparece en la redacción anterior). El apartado **quinto** (introducido por la LOMLOE), establece que las Administraciones educativas promoverán un incremento progresivo de puestos escolares en la red de centros de titularidad pública. Este nuevo apartado ha generado controversia, por entenderse que el incremento progresivo de plazas públicas sin vinculación a la demanda social o a las necesidades educativas llevará aparejado una reducción de plazas en la enseñanza concertada. Sin embargo, de la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 109 (STC 34/2023, de 18 de abril), se obtiene la conclusión de que la programación con el objetivo de garantizar plazas públicas suficientes es un fin constitucionalmente legítimo, y que tal fin no implica la supresión o reducción de las plazas concertadas. No obstante, la doctrina del máximo intérprete de la Constitución advierte de que, de la existencia de plazas públicas suficientes no debe desprenderse la denegación de un concierto. A juicio del Consejo, resulta claro que las últimas modificaciones de la LOE a través de la LOMLOE, con relación a la Programación general de la enseñanza, van dirigidas a fortalecer la oferta educativa de la red pública.

Regulación de los conciertos

El concierto educativo es un instrumento de financiación de los centros privados y tiene naturaleza contractual. El artículo 14 de la LODE establece los requisitos mínimos de calidad de la enseñanza como instalaciones, profesorado y relación numérica alumno-profesor (ratio), requisitos que deben cumplir tanto los centros públicos como los centros concertados (para ser autorizados). El Real Decreto 132/2010, que desarrolla este precepto, delimita la ratio máxima de cada etapa: 25 alumnos en educación infantil, 25 alumnos en educación primaria, 30 alumnos en educación secundaria y 35 en Bachillerato. En Navarra esta ratio máxima se modificó para los centros públicos (mediante el Pacto para avanzar en la equidad y la calidad educativa, publicado mediante la Orden Foral de 13 de mayo de 2025, del Consejero de Educación) estableciéndose una ratio de 23 alumnos en educación infantil y primaria; de 28 alumnos en Educación Secundaria Obligatoria y de 33 alumnos en Bachillerato (La ratio de Bachillerato ya estaba así, tanto para centros públicos como concertados desde el «Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en navarra» suscrito en 2018). No obstante, es importante advertir que en la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 179/2026, de 11 de junio, la Sala ha considerado que la diferencia de ratio entre la enseñanza pública y concertada vulnera el

principio de igualdad por no tener una justificación objetiva y razonable. Por ello, condena a la Administración Foral (Departamento de Educación) a aplicar a los centros concertados de Navarra las reducciones de la ratio alumnado/aula establecidas para la enseñanza pública.

El Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (RCE), norma de carácter básico, y el Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de los Conciertos Educativos (DF 416/1992) recogen la obligación de cumplimiento del artículo 14 de la LODE para poder acogerse al régimen de conciertos.

Además del artículo 14 de la LODE, el artículo 116 de la LOE es el artículo básico regulador del régimen de conciertos. Este precepto exige, en el apartado 1, que los centros satisfagan necesidades de escolarización para poder concertarse. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha interpretado este requisito atendiendo principalmente a la demanda de plazas y al cumplimiento de la ratio exigida. Este requisito debe interpretarse a la luz de los actuales artículos 108 y 109 de la LOE. En relación con la ratio profesor/alumno que es la exigible, el artículo 16 del RCE obliga (igual que el art.16 del DF 416/1992) a los centros concertados durante la vigencia del concierto: *«a mantener una relación media alumnos/unidad escolar no inferior a la existente en los Centros públicos de la comarca, municipio o, en su caso, distrito en el que esté situado el Centro, excluidos los que tienen carácter singular»*, siendo esta la ratio mínima exigible. El Tribunal Supremo, refiriéndose al RCE, señala que **la** forma de calcular la ratio media no es discrecional sino reglada y no es otra que *«teniendo en cuenta la existente para los centros públicos de la comarca, municipio, o, en su caso, distrito en el que esté situado el centro»*.

El apartado 2 del artículo 116 recoge los criterios de preferencia entre los centros que cumplan los requisitos indicados en el artículo 14 de la LODE y en el 116.1 de la LOE. El Consejo considera que los criterios de preferencia son criterios de selección, entendiéndose por tanto que para acceder al concierto deberán cumplirse los requisitos contemplados en el artículo 14 de la LODE y la satisfacción de necesidades de escolarización del artículo 116.1 de la LOE, y a partir de ahí, ante una situación de falta de consignación presupuestaria, se aplicarán los criterios de preferencia del artículo 116.2 de la LOE. Por su parte, el DF 416/1992 en sus artículos 20 y 21 establece un régimen de preferencia para el acceso a los conciertos educativos. El artículo 20 se remite al artículo 48.3 de la LODE, que está derogado, debiendo entender aplicable el artículo 116.2 LOE.

En cuanto a la renovación y modificación de los conciertos educativos, asunto especialmente relevante para el dictamen, se regulan en los artículos 43 y 46 del RCE (el artículo 43 del DF 416/1992 coincide

íntegramente con el artículo 43 del RCE). La **renovación** de los conciertos debe concederse si el centro mantiene los requisitos que motivaron su aprobación y existen consignaciones presupuestarias suficientes. Si no hay fondos suficientes se aplican los criterios de preferencia del artículo 116.2 de la LOE. La **modificación** de unidades concertadas ha sido objeto de numerosas sentencias, siendo doctrina absolutamente mayoritaria la que considera que el requisito de satisfacción de necesidades de escolarización debe analizarse bajo dos presupuestos, estos son, el criterio de la demanda social y la ratio mínima exigible. Considera también la jurisprudencia, respecto del principio de subsidiariedad, que no se otorga a los centros privados concertados un carácter accesorio respecto de los centros públicos para llegar únicamente donde éstos no lleguen y considera las enseñanzas públicas y concertadas como complementarias. Esta doctrina jurisprudencial se aplica tanto a los supuestos de conciertos generales (conciertos para enseñanzas obligatorias) como en los supuestos de conciertos singulares (conciertos para enseñanzas no obligatorias). Así, es prácticamente unánime (salvo dos sentencias) la idea de que la renovación del concierto será automática siempre que se sigan cumpliendo los requisitos que se dieron para su aprobación, es decir, en la medida en que el centro cumpla por etapa la ratio exigible entre número de alumnos/profesor y no haya habido disminución de solicitudes, el concierto debe ser renovado sin que quepa tampoco su modificación.

El artículo 46 del DF 416/1992, relativo a la modificación, difiere de forma notable del artículo 46 del RCE, destacando el Consejo que utiliza como criterio para la reducción del número de unidades concertadas exclusivamente el cumplimiento de la ratio, pudiendo reducirse unidades por el único motivo de no superar con la reducción la ratio máxima (apartado 2) o cuando en un aula haya menos del 50 por ciento de la ratio máxima (apartado 3), salvo excepciones justificadas.

El texto de la proposición de Ley Foral por la que se establecen los criterios de modificación de las unidades educativas de la educación pública y concertada como consecuencia de variaciones en el número de alumnos y alumnas

El Consejo analiza el Preámbulo y el articulado de la Proposición. Respecto del Preámbulo, que parte del reconocimiento del derecho a elegir centro educativo por parte de las familias, el Consejo considera que es adecuado al ordenamiento, atendiendo a las consideraciones realizadas sobre la doctrina constitucional acerca del derecho a elegir centro. Sin embargo, no considera adecuada la crítica política que se hace al afirmar que la toma de decisiones en esta materia debe estar alejada de sectarismos e ideología.

Respecto del artículo 1, aunque no es cuestionado por la consulta, el Consejo considera conveniente analizarlo y concluye que es oportuno el mandato temporal que impone a la Administración que determine, a principio del curso en que termina el plazo del concierto, los criterios concretos que va a tener en cuenta para la renovación, ya que permite a los centros disponer de tiempo suficiente para hacer una mejor planificación. También considera el Consejo adecuado que sea el Departamento de Educación el que determine los criterios que se aplicarán para la renovación de los conciertos, ya que conforme al artículo 109 de la LOE es la Administración educativa la competente para programar la oferta educativa. El primer apartado también establece que se otorgue especial consideración a aquellos criterios que garanticen la libertad de las familias para elegir la educación que quieren para sus hijas e hijos. El Consejo no ve objeción a la redacción en la medida en que su tenor literal no excluye la consideración de otros criterios posibles, que pudieran integrar la satisfacción de necesidades de escolarización al amparo de los artículos 108 y 109 de la LOE.

El apartado segundo del artículo 1 plantea dudas al Consejo al establecer que los centros educativos puedan proponer posibles criterios diferentes a los del Departamento de Educación para la modificación (o renovación) del concierto, ya que es la Administración educativa la que tiene la competencia para programar la oferta educativa. No obstante, podría considerarse que la actuación de los centros educativos encaja en la participación efectiva contemplada en el artículo 27.5 de la CE, así como en la LODE, la LOE y la LOMLOE, y por tanto considerarse adecuado el precepto. En todo caso, tal y como, por otra parte, viene establecido en la Proposición, los centros podrán presentar criterios, pero corresponderá a la Administración educativa la decisión sobre si aceptarlos o no y en qué medida, siempre al amparo de los artículos 108 de la LOE y 109 de la LOE. Respecto a que los criterios propuestos por los centros deban ser valorados obligatoriamente por la Comisión de Conciertos, el Consejo concluye que para que el precepto pueda considerarse adecuado al ordenamiento debe entenderse en el sentido que la Comisión de Conciertos podrá evaluarlos, sin que ello signifique que dicha Comisión tenga capacidad decisoria y debiendo entenderse no ajustado al ordenamiento jurídico el carácter obligatorio de dicha evaluación.

El Consejo señala que los criterios mencionados en el precepto son más cercanos a los contemplados en el artículo 116.2, que no son los que se utilizan para decidir la modificación del concierto, sino para baremar y ordenar en los casos en los que no haya suficiente consignación presupuestaria. Por otra parte, dichos criterios tampoco se corresponden con el mandato del artículo 46 del DF 416/1992 que establece, como se ha expuesto, una serie de reglas precisas y tasadas para la modificación de

los conciertos -variaciones de unidades-, salvo excepciones autorizadas por la Administración, que deben ser debidamente motivadas. Ahora bien, puesto que los criterios planteados no contradicen a priori los artículos 108 y 109 de la LOE y que podrían, en su caso, servir como causas de la excepción recogida en el propio artículo 46 del DF 416/1992 y en el artículo 17.1 c) de la misma norma, se pueden considerar acordes con el ordenamiento jurídico.

Aunque el artículo 2 no es objeto de consulta, el Consejo lo analiza porque entiende que plantea dudas. Respecto a las ratios, el Consejo considera jurídicamente correcto aplicar a la enseñanza concertada los mismos criterios de reducción de las ratios máximas que a la enseñanza pública. Esta equiparación favorece una mayor calidad educativa y es coherente con la normativa estatal. Así lo ha reconocido la reciente Sentencia del TSJ de Navarra 179/2026 de 11 de junio. Sin embargo, no cabe aplicar dichos criterios a la ratio mínima, que, como se ha analizado resulta de la aplicación de normas tasadas. También cuestiona que puedan aplicarse los mismos criterios de reducción de unidades docentes a la enseñanza pública y concertada, ya que la reducción de unidades en los centros concertados depende del cumplimiento de las necesidades de escolarización y de la normativa específica sobre conciertos. La jurisprudencia ha vinculado este requisito a la demanda de plazas y al mantenimiento de la ratio mínima exigible. La reforma de la LOMLOE refuerza la red pública de enseñanza y prioriza garantizar una oferta suficiente de plazas públicas. El Tribunal Constitucional ha avalado que este refuerzo de la enseñanza pública constituye un objetivo constitucionalmente legítimo. El Consejo considera que la nueva regulación puede modificar la interpretación futura del requisito de las necesidades de escolarización, ya que dicha interpretación es anterior a la LOMLOE. En conclusión, avala la igualdad de criterios para reducir las ratios máximas, pero entiende que no se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico aplicar los mismos criterios para reducir las ratios mínimas y las unidades docentes en la enseñanza pública y concertada.

El Consejo de Navarra concluye que, dejando a salvo las observaciones realizadas, el preámbulo y el articulado de la Proposición objeto de dictamen, encontraría acomodo en el orden constitucional de competencias y en la legislación básica estatal.