



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 22, octubre de 2024  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 23-02-2024  
Modificado: 17-06-2024  
Aceptado: 19-06-2024  
Publicación anticipada: 22-07-2024  
Publicado: 28-10-2024  
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11355>  
Páginas: 28-52

Referencia: Martínez Otero, J. M.<sup>a</sup> (2024). Criterios de adjudicación de plazas en centros escolares de la red pública: una mirada crítica y una propuesta alternativa. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 22, 28-52. <https://doi.org/10.24965/reala.11355>

## Criterios de adjudicación de plazas en centros escolares de la red pública: una mirada crítica y una propuesta alternativa

### *Criteria for allocating places in schools in the public network: A critical look and an alternative proposal*

Martínez Otero, Juan María

Universidad de Valencia. Departamento de Derecho Administrativo y Procesal (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8882-5466>

[juan.maria.martinez@uv.es](mailto:juan.maria.martinez@uv.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Valencia. Su principal línea de investigación es la regulación del sector audiovisual. También se ha ocupado del principio de objetividad o neutralidad de la actuación administrativa. Ha realizado estancias de investigación en las universidades de Oxford, Cambridge, King's College London (Reino Unido), Technological University Dublin (Irlanda) y Santa Croce (Italia).

---

#### RESUMEN

**Objetivos:** el presente artículo se propone analizar críticamente los criterios de adjudicación de plazas escasas en centros escolares de la red pública. **Metodología:** la metodología empleada es el análisis de las fuentes primarias –normativa estatal y autonómica– y secundarias –jurisprudencia y doctrina– y su discusión crítica. El artículo comienza describiendo el sistema de asignación de plazas previsto en la normativa educativa. A continuación, se aborda la compatibilidad del establecimiento de distinciones en el acceso a los servicios públicos educativos con el principio de igualdad. La parte central del estudio se dedica a identificar y discutir los criterios de adjudicación más frecuentemente empleados. **Resultados:** el análisis realizado evidencia el carácter discutido y discutible de la mayoría de los criterios de adjudicación habitualmente empleados. **Conclusiones:** como conclusión, el artículo propone un sistema de asignación de plazas alternativo, el sorteo ponderado, que permite equilibrar mejor la libertad de elección de centro de las familias y el principio de equidad.

#### PALABRAS CLAVE

Adjudicación de recursos escasos; centros educativos; plazas escolares; libertad de elección; equidad.

---

#### ABSTRACT

**Objectives:** This article aims to critically analyze the criteria for allocating scarce places in public schools. **Methodology:** The methodology used is the analysis of primary sources (state and regional regulations) and secondary sources (case law and doctrine) and their critical discussion. Specifically, the system for assigning places provided for in educational regulations is presented. Next, the compatibility of the establishment of distinctions in access to public educational services with the principle of equality is addressed. The central part of the study is dedicated to identifying and discussing the most frequently used allocation criteria. **Results:** The analysis carried out shows the disputed and debatable nature of the majority of allocation criteria usually included in the regulations. **Conclusions:** In conclusion, the article

proposes an alternative system for allocating places, the weighted lottery, which allows for a better balance between families' freedom of choice of school and the principle of equity.

## KEYWORDS

Allocation of scarce resources; school; school places; freedom of choice; equity.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN Y ADVERTENCIAS PREVIAS. 1. EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE PLAZAS EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA. 2. IGUALDAD Y DIFERENCIAS DE TRATO EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS. 3. DISCUSIÓN DE LOS PRINCIPALES CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DE PLAZAS. 3.1. CRITERIOS RELACIONADOS CON LA INTENDENCIA FAMILIAR. 3.1.1. La existencia de hermanos matriculados en el centro. 3.1.2. Padres o tutores que trabajan en el centro. 3.1.3. Cercanía del lugar de trabajo de los padres. 3.2. LA PROXIMIDAD DEL DOMICILIO. 3.3. NIVEL DE INGRESOS DE LA FAMILIA. 3.4. FAMILIAS O ESTUDIANTES CON NECESIDADES ESPECIALES. 3.4.1. Familia numerosa. 3.4.2. Alumnado nacido de parto múltiple. 3.4.3. Familia monoparental. 3.4.4. Situación de acogimiento familiar. 3.4.5. Familias con miembros con discapacidad. 3.4.6. Víctimas de violencia de género o de terrorismo. 3.5. CRITERIOS ESTABLECIDOS POR EL CENTRO EDUCATIVO. 3.5.1. Familia de antiguo alumno. 3.5.2. Aula de dos años. 3.6. EL SORTEO PARA RESOLVER LOS DESEMPATES. 4. EL SORTEO PONDERADO O ASIMÉTRICO: UNA PROPUESTA PARA LA ADJUDICACIÓN. CONCLUSIONES. ANEXO I: NORMATIVA AUTONÓMICA QUE REGULA LA ADMISIÓN A LOS CENTROS FINANCIADOS CON FONDOS PÚBLICOS. ANEXO II. CRITERIOS DE ACCESO APLICABLES EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN Y ADVERTENCIAS PREVIAS<sup>1</sup>

Como han destacado entre nosotros Arroyo Jiménez (2015a) y Utrilla Fernández-Bermejo (2018), una de las actividades típicas de la Administración pública consiste en el adjudicación o reparto de recursos escasos. Estos recursos escasos son ciertamente heterogéneos: desde espacio en las aceras para vados de garaje a contratos con la Administración; desde plazas de funcionario a órganos para trasplantes; desde el espectro radioeléctrico al dinero destinado a subvenciones. Uno de estos recursos escasos que la Administración debe gestionar son las plazas en centros escolares de la red pública cuando en un determinado centro el número de solicitudes excede el de plazas disponibles.

El presente artículo se propone analizar críticamente los criterios que más frecuentemente utiliza la Administración educativa para distribuir ese recurso escaso. En concreto, abordaremos los criterios empleados para el acceso a los centros de educación infantil, primaria y secundaria, dejando de lado tanto el acceso a guarderías de 0 a 3 años como al bachillerato, la formación profesional y los estudios universitarios.

Para ello, en primer lugar, se presenta el sistema de asignación de plazas, cuya regulación básica se encuentra en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), y que cada comunidad autónoma ha desarrollado en función de sus propias preferencias. A continuación, se aborda la compatibilidad del establecimiento de distinciones en el acceso a los servicios públicos educativos con el principio de igualdad. La parte central del estudio se dedica a identificar los criterios más frecuentemente empleados para adjudicar plazas escasas, analizando cada uno de ellos bajo una luz crítica. El artículo concluye proponiendo un sistema de asignación de plazas alternativo, el sorteo asimétrico, que permite equilibrar mejor la libertad de elección de centro de las familias y el principio de equidad. El trabajo consta de dos anexos. El anexo I consigna la normativa autonómica que, en desarrollo de la LOE, establece el sistema y los criterios de admisión en los centros sostenidos con fondos públicos. El anexo II, por su parte, recoge una tabla comparativa de los criterios de admisión aplicables en las distintas comunidades autónomas.

Valga cerrar esta introducción con cuatro advertencias previas. La literatura académica sobre el sistema de asignación de plazas en los centros educativos públicos y concertados es vastísima, tanto a nivel

<sup>1</sup> *Contribución científica del texto.* El manuscrito representa el primer estudio jurídico pormenorizado de los criterios de adjudicación de plazas en la red educativa pública española. Junto con una mirada global y crítica al sistema de adjudicación, que toma en consideración los baremos de todas las comunidades autónomas, se plantea una alternativa original que permite conjugar mejor los principales intereses en juego: la libertad de elección de las familias y la equidad.

doméstico como comparado. El grueso de esta literatura no es propiamente jurídico, sino que proviene de las ciencias de la sociología y la educación, por lo que aborda las cuestiones jurídicas de forma tangencial. Del sinfín de aspectos que esta literatura analiza, probablemente el nuclear es el de cómo la asignación de plazas en centros escolares influye en la segregación escolar, lo que habitualmente se plantea contraponiendo la libertad de elección de las familias con la equidad de un sistema en el que los poderes públicos tienen un mayor protagonismo en la decisión sobre a qué centro acude cada estudiante. Esta contraposición o dilema entre libre elección y equidad no hace sino traducir al ámbito que nos ocupa la clásica tensión entre libertad e igualdad (Fernández Soria, 2007, p. 42). En nuestro ordenamiento jurídico ambos principios encuentran abrigo constitucional. De un lado, la libre elección se sustenta en los valores superiores de libertad y pluralismo (art. 1.1), el mandato de promoción de la libertad efectiva (art. 9.2), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1) y el derecho a la educación entendido como derecho de libertad (art. 27.1, 3, 6)<sup>2</sup>. De otro lado, la equidad viene exigida por el valor superior de la igualdad (art. 1.1), el mandato de promoción de la igualdad efectiva (art. 9.2), el derecho a la igualdad (art. 14), el derecho a la educación como derecho prestacional (art. 27.2 y 4) y el principio de asignación equitativa del gasto público (art. 31.2)<sup>3</sup>.

Pues bien, siendo tanto la libertad como la igualdad valores superiores del ordenamiento, el legislador educativo podrá inclinarse hacia uno u otro polo en el diseño del sistema de asignación de plazas, dando preferencia a la libertad de elección o a la equidad, pero respetando siempre un cierto equilibrio que no excluya de forma absoluta una u otra.

Sea de ello lo que fuere, y aquí la primera advertencia, el presente artículo no pretende cuestionarse ni abordar esa tensión entre libertad de elección y equidad, sino que partiendo de la regulación vigente –que teóricamente prima la libertad de elección de las familias– se pregunta acerca de la razonabilidad y proporcionalidad de los criterios de reparto de las plazas en los supuestos de escasez<sup>4</sup>. A la hora de discutir los diferentes criterios de asignación resultará inevitable referirse a dicho binomio libertad/equidad, pero quiere aclararse desde ahora que ni la existencia ni la resolución de dicha tensión son el objeto central de nuestro estudio.

En segundo lugar, se advierte al lector que no espere encontrar en lo que sigue un tratamiento exhaustivo ni concluyente de los criterios de asignación de plazas. El análisis no es exhaustivo por el elevado número de normativas autonómicas con sus respectivos listados de criterios, cada uno de los cuales podría ser objeto de un estudio más pormenorizado. Tampoco es concluyente, toda vez que la decisión de qué criterios ponderar para adjudicar plazas es eminentemente política y dependerá de las preferencias y objetivos de cada legislador y Gobierno –tanto estatal como autonómicos– en un momento determinado (Fernández Esquinas, 2004, p. 389)<sup>5</sup>. Por consiguiente, nos contentamos con realizar un primer abordaje de los criterios más frecuentemente empleados y con identificar qué finalidades se persiguen con cada uno de ellos, abriendo perspectivas para el debate.

En tercer lugar, no se ha querido abordar la *inevitabilidad* de la escasez de plazas a asignar, que quizá podría paliarse ajustando mejor la oferta a la demanda social, lo que en muchos casos equivaldría a ampliar el número de plazas en centros concertados. Esta posibilidad, prevista en el art. 109 de la reforma de la LOE del año 2013 (operada mediante la llamada Ley Wert<sup>6</sup>), plantea aristas de análisis y debate muy interesantes, pero que exceden el propósito de las presentes páginas y renunciamos a explorar.

La cuarta y última advertencia versa sobre las referencias a la regulación autonómica. A fin de no sobrecargar el aparato crítico del texto, estas referencias no irán acompañadas de llamadas al pie con indicación de la concreta normativa autonómica. Valga a tal fin la información recogida en los anexos I y II, donde se ofrece un elenco pormenorizado de la normativa autonómica citada y un cuadro resumen de los baremos vigentes al momento de redactarse las presentes páginas.

Tras estas advertencias, procedemos a exponer sucintamente el sistema de asignación de plazas previsto en la LOE.

<sup>2</sup> En favor de esta libertad se pronuncia el art. 26.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que «los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos».

<sup>3</sup> Sobre la relación entre los arts. 31.2 y 9.2 en el contexto de los servicios públicos educativos, véase Musoles Cubedo (1989, pp. 184-185). En palabras de Valero Heredia (2023, p. 35), «todo el artículo 27 supone un claro compromiso entre los principios de igualdad, libertad y participación», creándose así un auténtico derecho a la educación en libertad.

<sup>4</sup> Para un análisis en detalle de este diálogo entre libertad e igualdad en el ámbito educativo resultan de interés: Vidal Prado (2021); Guardia Hernández (2019); Valero Heredia (2023), y Aláez Corral (2011).

<sup>5</sup> Olmedo (2008, p. 7) apunta que el baremo con los criterios de asignación de plazas constituye una verdadera «herramienta ideológica». En sentido similar, Horcas López y García de Fez (2023, p. 213).

<sup>6</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE).

## 1. EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE PLAZAS EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA

Como es sabido, la red educativa española está compuesta por tres tipos de centros: los públicos, los concertados y los privados.

El acceso a los centros privados cae fuera de nuestro campo de estudio, ya que en él no participa directa ni indirectamente la Administración. En efecto, cada colegio privado determina libremente el procedimiento de admisión de su alumnado, con el único límite del respeto a los principios y derechos constitucionales, particularmente al de no discriminación (art. 10.2 CE)<sup>7</sup>.

La intervención de la Administración en la asignación de plazas se despliega pues en los centros financiados con fondos públicos, ya sean de titularidad pública o de iniciativa social, en los que se aplican idénticas reglas de adjudicación<sup>8</sup>.

Conforme al art. 84 LOE, en nuestro país rige un sistema de (relativa) libertad de elección de centro escolar por las familias. Solo cuando la libertad de las familias colisiona –en el sentido de que en un determinado centro no hay plazas suficientes para atender todas las solicitudes– está llamada a terciar la Administración mediante un sistema de adjudicación que permita priorizar a algunos solicitantes. De acuerdo con la normativa básica, el sistema dirimente se articula en torno a una serie de criterios –recogidos en baremos– que otorgan a cada candidato una serie de puntos, en función de cuya suma se asignan las plazas disponibles<sup>9</sup>.

Desde la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LODE) y su reglamento de desarrollo, estos criterios se dividen entre prioritarios y complementarios, y se aplican de forma concurrente<sup>10</sup>. La legislación estatal básica identifica los criterios prioritarios y algunos complementarios, dejando un margen de maniobra a los legisladores autonómicos, tanto para incluir criterios complementarios adicionales como para determinar el número de puntos que se otorga a cada criterio, sin que quepa otorgar a ninguno de ellos un peso tal que termine resultando excluyente<sup>11</sup>.

Fruto de la aplicación del baremo cada candidato obtiene una determinada puntuación, lo que permite confeccionar una clasificación que se va siguiendo para adjudicar las plazas disponibles. Cuando de la aplicación del baremo resulta un empate, obtiene plaza el candidato con más puntos en determinados criterios, especificados en cada normativa autonómica. Si a pesar de todo el empate persiste, la adjudicación se dilucida mediante un sorteo, que normalmente se realiza considerando las primeras letras del apellido.

En caso de que un solicitante no obtenga plaza en el primer centro deseado, se procede a considerar su segunda y sucesivas opciones, hasta que se encuentra un centro con plazas vacantes.

En la mayoría de las comunidades autónomas, la asignación se hace atendiendo inicialmente a las primeras opciones de cada candidato, para repartir después las plazas vacantes entre quienes no han entrado en su primera opción (Gortazar, 2020, p. 138). Este sistema de asignación –conocido como mecanismo Boston– incentiva a las familias a no optar por su centro preferido, sino por aquel en el que piensan que tienen más posibilidades de entrar para no verse abocados a un centro que consideran residual (Ferrer y Gortazar, 2021, pp. 21-22). En algunas comunidades autónomas –como la Valenciana– el mecanismo Boston ha sido sustituido por otro en el que todas las opciones de las familias *compiten* simultáneamente, de modo que no se fomenta el comportamiento estratégico y las preferencias expresadas en cada solicitud coinciden con las preferencias reales de las familias.

Concluido el proceso de adjudicación, la Administración educativa o los centros publican un listado donde se recogen la puntuación obtenida por cada solicitante, los conceptos por los que se ha obtenido y las plazas adjudicadas. Esta publicación sirve de motivación de la resolución de reparto, ofreciendo información relevante a efectos de la interposición de recursos<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Así se desprende de los arts. 115 LOE y 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

<sup>8</sup> Esta uniformización fue prevista ya en el art. 53 LODE, y se ha mantenido hasta hoy.

<sup>9</sup> A tenor de lo dispuesto en el art. 27.4 CE, todas las personas tienen derecho a una plaza en un centro escolar de la red pública, de modo que ningún estudiante se quedará sin plaza. En consecuencia, la actividad de la Administración al gestionar estas plazas no consiste *stricto sensu* en una asignación de recursos escasos –porque las plazas financiadas con fondos públicos no lo son–, sino en un reparto de recursos heterogéneos en el que no siempre podrán respetarse las preferencias manifestadas por todos los interesados. Cfr. Meix Cereceda (2018, p. 333).

<sup>10</sup> Arts. 20.2 y 53 LODE; y 7 y 11 del Real Decreto 2375/1985, de 19 de diciembre.

<sup>11</sup> En este sentido, el art. 84.2 LOE señala que ninguno de estos criterios «tendrá carácter excluyente ni podrá suponer más del 30 % del total de la puntuación máxima, salvo la proximidad al domicilio que podrá superar ese límite».

<sup>12</sup> Sobre los posibles recursos en este ámbito, véase Meix Cereceda (2018, pp. 348 y ss.).

Del breve análisis realizado pueden extraerse dos conclusiones. La primera es que el sistema de reparto condiciona sustancialmente la libertad de elección de las familias<sup>13</sup>. Y la segunda es que el hecho de que la inmensa mayoría de las familias obtenga plaza en el centro escolar que escoge como primera opción no implica que todas ellas estén satisfechas con el resultado del proceso de asignación (Calsamiglia y Güell, 2013, p. 15).

## 2. IGUALDAD Y DIFERENCIAS DE TRATO EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Una vez delineado el sistema de adjudicación, y antes de abordar los criterios en torno a los que se articula, resulta conveniente cuestionarse la admisibilidad misma del recurso a estos criterios. Y ello porque primar unos candidatos frente a otros podría suponer una quiebra de uno de los principios jurídicos básicos de nuestro sistema constitucional en general (arts. 9.2 y 14 CE), y de los servicios públicos en particular, como es el principio de igualdad<sup>14</sup>.

Como apunta Míguez Macho (1999, p. 138), la igualdad ha sido considerada tradicionalmente, y de modo unánime, como uno de los principios del servicio público, cuya finalidad consiste en garantizar determinadas prestaciones a los individuos sin distinciones –en idéntico sentido, González Rivas (1996)–. ¿Y no son precisamente distinciones lo que hace la normativa educativa al primar unas solicitudes respecto de otras en virtud de criterios como la renta o el lugar de residencia? Indudablemente lo son, con lo que procede esclarecer por qué dichas distinciones no constituyen una discriminación inaceptable.

Si el principio de igualdad recogido en la Constitución fuera puramente formal, entendido como un mero mandato de abstención a los poderes públicos, la distinción de trato en la asignación de plazas escolares resultaría injusta por discriminatoria. Ahora bien, habida cuenta que el principio de igualdad contenido en nuestra carta magna es también material, los poderes públicos pueden establecer distinciones de trato constitucionalmente admisibles, aplicando discriminaciones positivas, acciones afirmativas o políticas compensatorias<sup>15</sup>. Y ello, parafraseando el art. 9.2 CE, con el fin de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y para derribar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Con base en este razonamiento, jurisprudencia y doctrina vienen admitiendo de forma unánime la legitimidad del establecimiento de modalidades o condiciones de acceso diferentes a los servicios públicos en función de ciertas circunstancias subjetivas de los administrados (Santamaría Pastor, 2016, pp. 384-385)<sup>16</sup>. Esta diferencia de trato, como sostiene Machado Ruiz (2002, p. 36), «no solo no se opone al principio de igualdad, sino que parece exigida por dicho principio y constituye un elemento ineludible para su debida efectividad».

Para ser constitucionalmente lícitas, estas distinciones han de respetar una condición positiva y otra negativa: de un lado, deben descansar sobre criterios objetivos y razonables; de otro, no pueden resultar desproporcionadas (Arroyo Jiménez, 2015b, p. 52)<sup>17</sup>. Dentro de este amplio margen, el legislador y las Administraciones educativas pueden establecer los criterios de preferencia que estimen convenientes en función de las necesidades que en cada momento consideren prioritarias (Meix Cereceda, 2018, p. 341)<sup>18</sup>.

Despejada esta incógnita previa, procede adentrarse en el análisis de cada uno de los criterios que otorgan preferencia a algunos solicitantes.

<sup>13</sup> De forma un poco simplista, la STC 77/1985, de 27 de junio, sostiene en su FJ 5.º que los criterios de adjudicación de plazas no reemplazan la libertad de elección de los padres, ya que pueden elegir el centro preferido y solo serán eventualmente excluidos en un momento posterior, una vez constatado el exceso de demanda y aplicado el correspondiente baremo. Lo que no toma en consideración el intérprete constitucional es la irrelevancia que pueden llegar a tener las preferencias familiares en función de la planificación escolar, la configuración de los baremos y la demanda en un determinado colegio.

<sup>14</sup> La STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 5.º, avaló la constitucionalidad de los criterios de adjudicación, descartando que los mismos vulnerasen la libertad de las familias para escoger centro docente.

<sup>15</sup> Este tipo de acciones pretende «promover una mayor igualdad de hecho o, por lo menos, garantizar a los miembros de los grupos con desventaja una verdadera igualdad de oportunidades. Obedece a una lógica de compensación de una diferencia de desarrollo económico, social y cultural» (Urteaga, 2009, p. 183).

<sup>16</sup> Respecto de los servicios públicos educativos, resulta elocuente la STS, Sala 3.ª, de 9 de diciembre de 1987 (ROJ: STS 7895/1987), FJ 2.º.

<sup>17</sup> Un análisis detenido de estos requisitos puede consultarse en Alonso García (1983).

<sup>18</sup> Sobre la amplia discrecionalidad de los poderes públicos en esta materia, véase las SSTS, Sala 3.ª, de 23 de junio de 2008 (ROJ: SSTS 6497 y 6498/2008) sobre el establecimiento de zonas de escolarización en Asturias.

### 3. DISCUSIÓN DE LOS PRINCIPALES CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DE PLAZAS

Como se ha tenido ocasión de apuntar, el art. 84.2 LOE enumera una serie de criterios que permiten dilucidar la competencia en el acceso a aquellos centros con más demanda que oferta. En su redacción actual, el artículo contiene los siguientes criterios prioritarios: (1) la existencia de hermanos matriculados en el centro; (2) la proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, y (3) la renta per cápita de la unidad familiar. Junto con ello, el artículo contiene hasta siete criterios complementarios: (1) que los padres o tutores legales trabajen en el centro; (2) la condición legal de familia numerosa; (3) de alumnado nacido de parto múltiple; (4) de familia monoparental; (5) la situación de acogimiento familiar del estudiante; (6) la concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, y (7) la condición de víctima de violencia de género o de terrorismo.

A este abigarrado conjunto de criterios cada comunidad autónoma podrá añadir otros criterios de carácter complementario en el ejercicio de sus competencias en materia educativa<sup>19</sup>.

Una vez presentados, procedemos al análisis detenido de estos criterios, cuestionándonos respecto de cada uno de ellos los fines que persigue y su proporcionalidad<sup>20</sup>.

#### 3.1. Criterios relacionados con la intendencia familiar

Un primer grupo de criterios hace referencia a lo que podríamos denominar intendencia o agrupación familiar.

##### 3.1.1. *La existencia de hermanos matriculados en el centro*

Desde la primera regulación de los criterios de adjudicación, del año 1985, la existencia de hermanos ya matriculados en el mismo centro ha merecido la consideración de criterio prioritario<sup>21</sup>.

Como es natural, este criterio solo opera cuando los hermanos vayan a coincidir en el centro, de modo que no se aplicará cuando el hermano ya escolarizado en el centro deseado no vaya a solicitar plaza para el siguiente curso.

Este criterio obedece a una razón clara: facilitar a las familias con más de un hijo en edad escolar la intendencia familiar, o dicho en otros términos, ahorrar a las familias el esfuerzo –en términos de economía y de tiempo– de tener que llevar a sus hijos a colegios diferentes. Junto a este motivo, Olmedo (2008, p. 7) apunta el interés de las familias por «asegurar la igualdad de enseñanza entre los miembros de la familia». La razonabilidad de este criterio admite poca discusión, como atestigua su omnipresencia en todos los baremos vigentes, su inmutable carácter prioritario desde la primera regulación de 1985 y su importante peso específico en términos numéricos, que lo hace prácticamente determinante en la mayoría de las comunidades autónomas<sup>22</sup>.

Más allá de su posible solapamiento con otros criterios –que determinaría una cierta desproporcionalidad y analizaremos en su momento–, ninguno de los trabajos consultados en nuestro estudio plantea objeciones a la aplicación de este criterio. Por consiguiente, cabe concluir que nos encontramos ante un criterio justo, considerado de forma unánime como razonable y proporcionado.

##### 3.1.2. *Padres o tutores que trabajan en el centro*

Un segundo criterio relacionado con la intendencia familiar es el de la existencia de padres o tutores legales que trabajen en el centro. Su incorporación al elenco de criterios prioritarios fue relativamente tardía: en concreto, en 2006 con la primera redacción de la LOE. Excepción hecha de Andalucía, este criterio está presente con mayor o menor puntuación en todos los baremos autonómicos.

<sup>19</sup> De los Mozos Touya (2006, p. 181) critica la divergencia en los desarrollos normativos autonómicos, lo que en su opinión «pone en cuestión la igualdad de las condiciones básicas en el ejercicio del derecho a elegir centro de enseñanza no público y en condiciones de gratuidad (con arreglo al art. 149.1.1 CE)».

<sup>20</sup> Una agrupación de criterios alternativa a la aquí propuesta puede consultarse en De Madaria y Gabaldón (2023, pp. 233 y ss.).

<sup>21</sup> Cfr. Art. 20.2 LOE.

<sup>22</sup> Cfr. con el anexo II, donde se evidencia que este criterio es el de mayor peso específico en todos los baremos autonómicos, excepción hecha del extremeño. Como regla general, los baremos asignan un buen número de puntos por tener un hermano ya matriculado en el centro, puntos que se van incrementando por cada hermano adicional ya matriculado.

Tres son, al menos, los motivos que pueden justificar este trato prioritario a los hijos de los empleados en un determinado centro. En primer lugar, en la línea del criterio anterior, facilitar la intendencia o la agrupación familiar. En segundo lugar, la voluntad de ofrecer a los empleados de centros escolares una suerte de *beneficio social*, de forma análoga a como lo hacen algunas entidades privadas, con el fin de reforzar el sentido de pertenencia o el compromiso de sus trabajadores. Por último, y muy conectado con lo anterior, también puede recomendar esta preferencia la intuición de que el hecho de que los empleados de un centro escolaricen a sus hijos en el mismo puede contribuir a mejorar el servicio educativo para todos los estudiantes, reforzando los vínculos de la comunidad educativa. Y ello porque resulta razonable esperar que las personas que trabajan en el colegio de sus hijos se impliquen en el proyecto educativo del centro y pongan todos los medios para que el mismo sea excelente, lo que redundará en una mejora del servicio público de la que se beneficiarán todos<sup>23</sup>.

Ninguno de estos motivos, empero, está exento de objeciones. El argumento de la intendencia familiar puede contestarse señalando que resulta injusto dar un trato de favor a las prioridades de quienes trabajan en centros educativos frente a las de quienes tienen otros empleos (Nieto Salinas y García Clavel, 2008, p. 516). En este sentido, parece más justo aplicar exclusivamente el criterio genérico de cercanía con el centro de trabajo de alguno de los padres, de modo que se diera una igualdad de trato entre todos los padres o tutores, independientemente de su ocupación profesional<sup>24</sup>. Discriminar positivamente a quienes trabajan en centros educativos no se corresponde con ninguna desventaja que sufran estas personas y que resulte oportuno compensar.

En cuanto al argumento de los beneficios sociales para los empleados, *contrario sensu* puede esgrimirse que mientras en el sector privado quien soporta la carga de esos beneficios es el empresario, en el ámbito que nos ocupa dicha carga es soportada por la familia cuyas preferencias de escolarización son preteridas. Si renunciar a lo propio para beneficiar a terceros puede ser loable, quitárselo a un tercero para premiar a los propios empleados resulta mucho más problemático, y esto es exactamente lo que hace la Administración cuando prioriza en los baremos de admisión a los hijos de los empleados.

Finalmente, aun admitiendo que en muchos casos contar en un colegio con padres de estudiantes puede resultar positivo para toda la comunidad educativa, lo cierto es que dicha presencia también puede tener efectos disonantes en términos de imparcialidad e igualdad de trato de los estudiantes, ya que tanto los padres como otros compañeros pueden verse influenciados por dicha relación de parentesco y no tratar al niño igual que a los demás.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el principal argumento para sostener la admisibilidad de este criterio no radica en el interés particular de la familia de los trabajadores en los centros públicos –sea este una mejor intendencia o un beneficio social asociado al puesto de trabajo–, sino tan solo en el (muy discutible) interés público de contar con empleados implicados en el proyecto educativo de cada centro, extremo que la presencia de un hijo en el mismo parece razonablemente garantizar. Resulta muy cuestionable que tan borroso interés público revista entidad suficiente como para justificar la inclusión de este criterio en los baremos, por lo que abogamos por su eliminación.

### 3.1.3. Cercanía del lugar de trabajo de los padres

Un tercer criterio contenido en la LOE y en la mayoría de los baremos es la cercanía entre el centro escolar y el lugar de trabajo de uno de los padres<sup>25</sup>. Aunque este criterio suele enunciarse conjuntamente con el de la cercanía del domicilio familiar –y es de aplicación alternativa a este–, preferimos abordarlo separadamente y encuadrarlo en este epígrafe, ya que a nuestro entender su razón de ser se agota en facilitar la intendencia familiar, mientras que el criterio de la cercanía del domicilio presenta otras facetas relacionadas con la equidad y la segregación.

En efecto, el criterio de la cercanía del centro escolar con el lugar de trabajo de uno de los padres pretende simplificar la intendencia familiar. Este criterio, además, resulta idóneo para fomentar la conciliación entre la vida personal y laboral, puesto que facilita a los padres acompañar o llevar a los hijos al colegio de

<sup>23</sup> El preámbulo de la LOE 2006 apunta entre sus aspiraciones «conseguir que los padres y las madres se impliquen en la educación de sus hijos», lo que indudablemente es más fácil que suceda cuando padre e hijo asisten al mismo centro escolar.

<sup>24</sup> En muchos baremos autonómicos la puntuación de ambos criterios se acumula. Como excepción, el baremo del País Vasco prevé que ambas circunstancias –cercanía del trabajo y trabajar en el centro– no son acumulables a efectos de puntuación.

<sup>25</sup> Así lo previó ya el Real Decreto 2375/1985, en su art. 9.2.

camino a su propio centro de trabajo<sup>26</sup>. Teniendo en cuenta la desventaja competitiva que en el mercado laboral muchas veces supone la exigencia de hacerse cargo de hijos menores —a quienes a menudo hay que llevar o recoger del colegio—, la inclusión en los baremos de este criterio, tendente a compensar relativamente esa desigualdad y a facilitar la conciliación, parece razonable y oportuna.

A este argumento cabe oponer que las familias en las que la madre o el padre trabajan ven ampliada su libertad de elección frente a aquellas en que los padres están desempleados o trabajan en su propio domicilio, cuyas posibilidades de conseguir puntos por cercanía con el centro escolar se restringen a los centros próximos a su domicilio<sup>27</sup>. Siguiendo esta línea argumental, se ha sostenido que el criterio de la cercanía del centro del trabajo beneficia mayoritariamente a las familias de clase media o clase media alta, ampliando sus ya extensas posibilidades de elección (Andrada, 2008, p. 29). Sin ignorar esta objeción, consideramos que las ventajas de este criterio rebasan ampliamente sus inconvenientes. Además de contribuir a la conciliación, la cercanía entre colegio y centro de trabajo puede fomentar la inserción en el mercado laboral del progenitor que dedique más tiempo al cuidado de los hijos, que muy frecuentemente es la mujer. Asimismo, cuando solo trabaja uno de los progenitores, este criterio promueve el reparto equilibrado de las responsabilidades familiares, toda vez que normalmente será éste quien asuma la tarea de acompañar a los niños hasta su centro escolar<sup>28</sup>.

### 3.2. La proximidad del domicilio

Desde la primera redacción de la LODE, en 1985, la proximidad del domicilio familiar con el centro educativo deseado es otro de los criterios prioritarios para la adjudicación de plazas escasas.

Para aplicar este criterio, la Administración educativa establece una serie de zonas escolares, llamadas también áreas de influencia o distritos educativos, asignando puntos en función de si el domicilio familiar está en la misma zona que el centro educativo o en una zona contigua o limítrofe. El tamaño de las zonas es una decisión política que permite a la Administración facilitar o restringir la movilidad de los estudiantes entre los diferentes barrios<sup>29</sup>. La zonificación presenta el problema de que la pertenencia a una zona no siempre supone que los centros de esa zona sean los más próximos al domicilio, especialmente respecto de quienes residen cerca de los límites de cada zona<sup>30</sup>. Para paliar esta disfunción, los baremos suelen otorgar también puntos por residir en zonas limítrofes de los centros: excepcionalmente, algunas autonomías han empezado a tomar también en consideración la distancia lineal entre el domicilio y cada centro educativo<sup>31</sup>.

A diferencia de los criterios relativos a la intendencia familiar, el que ahora nos ocupa ha sido objeto de un intenso debate político y doctrinal, particularmente desde que ciertos Gobiernos autonómicos de tinte conservador optaron por implantar un sistema de distrito único, suprimiendo las zonas escolares<sup>32</sup>. Veamos a continuación las razones que se han esgrimido a favor y en contra de este criterio de proximidad entre centro escolar y domicilio.

Un primer motivo que justifica otorgar prioridad a las familias que viven cerca del colegio tiene que ver, una vez más, con la intendencia familiar, con el ahorro de recursos económicos y de tiempo.

A la comodidad o intendencia familiar hay que añadir un segundo motivo: la integración escolar y social o, formulado a la inversa, la lucha contra la segregación. De acuerdo con los defensores del

---

<sup>26</sup> Las medidas de fomento de la conciliación personal y familiar cuentan con un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico. A título de ejemplo, cabe referir los arts. 14.8, 44 o 51.b de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

<sup>27</sup> Esta objeción fue despejada por la STS, Sala 3.ª, de 9 de diciembre de 1987 (ROJ: STS 7895/1987), FJ 8.º.

<sup>28</sup> El reparto equilibrado de las responsabilidades familiares es uno de los objetivos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (cfr. arts. 14.8 y 44).

<sup>29</sup> Un ejemplo de diferentes políticas a este respecto lo representan las ciudades de Sevilla y Málaga. Mientras que Sevilla cuenta con 11 áreas de influencia (cada una con una horquilla de 5 a 21 colegios), Málaga se divide en 54, que a menudo solo cuentan con un colegio. Para una profundización en esta comparativa, véase Gómez Espino (2019).

<sup>30</sup> Sobre las diferencias entre el criterio de proximidad y la zonificación escolar, véase De Madaria y Gabaldón (2023, pp. 235-236).

<sup>31</sup> En ciertas autonomías, como el País Vasco, se combinan los criterios de pertenencia a una zona y de distancia lineal.

<sup>32</sup> La primera comunidad que estableció el «distrito único escolar» fue Madrid, en el año 2013. Actualmente el distrito único se reconoce expresamente en el art. 6.2 de la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid. En la Comunidad Valenciana también rigió este sistema entre los años 2014 y 2016. Al momento de escribirse estas páginas, el Gobierno valenciano ha anunciado que volverá al sistema de distrito único a partir del curso 2024-2025.



sistema de zonificación, la escolarización por cercanía con el domicilio propicia una mayor heterogeneidad en las aulas, en términos socioeconómicos y raciales. Priorizando a las familias que viven cerca del colegio se evita un *efecto llamada* hacia colegios más atractivos capaces de atraer a familias con más recursos, información o aspiraciones. Al optar a centros más prestigiosos o demandados, estas familias *huyen* de los centros menos solicitados radicados en su zona, provocando una perpetuación de las diferencias sociales (Villarroya y Escardíbul, 2008, p. 4). En esta línea, se sostiene que las familias más desfavorecidas y vulnerables no se benefician igualmente de la movilidad que el distrito único propicia –ya sea por carecer de información, recursos para el transporte o interés–, de modo que los centros menos atractivos y más problemáticos tienden a serlo cada vez más, acentuándose las dinámicas de segregación (Bonal y Zancajo, 2020, p. 201).

Muy unido al argumento de la integración escolar está el de la integración de las familias en los barrios y escuelas (Calsamiglia y Güell, 2013, p. 16). En efecto, resulta frecuente que en torno a los centros educativos se establezcan redes sociales y amistades, por lo que la zonificación escolar propicia tanto la implicación de las familias en la escuela como la creación «de lazos comunitarios y vínculos sociales necesarios para la integración de las familias en el barrio donde residen» (Horcas López y García de Fez, 2023, p. 217).

A favor de la proximidad también se alega que contribuye a incrementar la autonomía de los escolares y a reducir el impacto ecológico del sistema educativo en su conjunto, en la medida en que se evitan desplazamientos contaminantes (De Madaria y Gabaldón, 2023, p. 233).

Un último argumento a favor del criterio de la proximidad reviste un carácter formal o positivista, y se apoya en el reparto competencial y en la configuración del sistema de fuentes en nuestro ordenamiento jurídico. Si la Ley estatal, de carácter básico, señala en su art. 84.2 que entre los criterios prioritarios de asignación de plazas debe tenerse en cuenta la proximidad entre el domicilio y el centro escolar, establecer un distrito único mediante ley o reglamento autonómico supone suprimir *de facto* dicho criterio, contraviniendo de manera indisimulada la voluntad del legislador estatal<sup>33</sup>.

A favor del distrito único, por su parte, se han ofrecido los siguientes argumentos.

En primer lugar, se sostiene que el distrito único amplía la esfera de decisión de las familias, que no se ven obligadas a escolarizar a sus hijos en los centros cercanos a su lugar de residencia. De este modo, las preferencias familiares son mejor atendidas, lo que concuerda con la libertad de los padres a la hora de decidir la educación que prefieren para sus hijos (art. 27.1, 3 y 6 CE). Este argumento se refuerza al considerar la dificultad del acceso a la vivienda, que condiciona enormemente la decisión de muchas familias sobre su lugar de residencia. Pues bien, la libertad de elección de centro escolar evita que la decisión sobre el lugar de residencia –a menudo muy condicionada por factores económicos y, por lo tanto, poco libre– se convierta en una decisión que afecte a otras dimensiones esenciales de la vida familiar, entre las que ocupa un lugar destacado el centro educativo al que asisten los hijos. Todavía en relación con la libertad de las familias, cabe señalar que su potenciación supone un incentivo a la implicación de los padres en el proyecto educativo del centro, que se percibe como un entorno libremente elegido y no impuesto desde instancias burocráticas.

Un segundo motivo que se esgrime en favor del distrito único apunta a que este puede contribuir a mitigar la segregación residencial, evitando la perpetuación de patrones de estratificación social asociados a la zona de residencia y la creación de guetos (Isaacs, 1999, p. 52 y Vidal Prado, 2021, p. 276)<sup>34</sup>. En efecto, la libertad de elección de centro abre la posibilidad de que familias vulnerables o con menos recursos, domiciliadas en barrios desfavorecidos, puedan escolarizar a sus hijos en escuelas de otras zonas, saliendo de un entorno menos estimulante<sup>35</sup>.

En tercer lugar, se subraya que el distrito único y la consiguiente libertad de decisión de las familias implica una mayor competencia entre los centros para atraer y retener a los estudiantes, lo que redundará en una progresiva mejora en la calidad de la oferta educativa. En efecto, mientras los colegios tienen un *público cautivo* carecen de incentivos para mejorar sus prestaciones; por el contrario, si se liberaliza el

<sup>33</sup> El art. 84, en el que se establecen los criterios de asignación de plazas, tiene carácter básico, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final quinta de la LOE.

<sup>34</sup> Un estudio de Alegre Canosa *et al.* (2008, pp. 22-23) concluye que el distrito único –o las zonas escolares amplias, que integran una variedad de centros públicos y concertados– contribuye a mitigar la segregación.

<sup>35</sup> Para que esta mayor libertad pueda ser ejercida por todas las familias –y no solo por las de un cierto nivel socioeconómico o educativo–, resulta crucial que las Administraciones ofrezcan información y recursos –como ayudas al transporte–. En este sentido, López Rupérez *et al.* (2019, p. 20) y también Mancebón y Pérez-Ximénez (2007, pp. 93-94).

sector y se permite a las familias *votar con los pies* y acudir a cualquier centro educativo, estos deberán esforzarse por mejorar sus servicios a fin de resultar atractivos para las familias<sup>36</sup>. Además, en un contexto de natalidad decreciente —en el que van a sobrar muchas de las plazas ofertadas—, conocer las preferencias de los administrados a la hora de escolarizar a sus hijos resulta indudablemente valioso a fin de diseñar la política educativa y confeccionar una adecuada planificación de la oferta de plazas.

Un último argumento en favor del distrito único se fundamenta en su escaso impacto tanto en la elección efectiva de las familias, que de forma muy mayoritaria prefieren los centros más próximos a su domicilio, como en la segregación<sup>37</sup>. En efecto, si —como apuntan algunos estudios recientes, uno de ellos curiosamente para sostener la zonificación— la eliminación del criterio de proximidad «no modifica sustancialmente el comportamiento de las familias» y «apenas muestra impacto alguno en la segregación escolar», no se entiende por qué debe mantenerse dicho criterio restrictivo de la libertad<sup>38</sup>. Cuando una restricción de libertad para perseguir un interés público carece de impacto sustancial en la conducta de los ciudadanos y no resulta idónea para alcanzar el interés público perseguido, lo razonable no es mantenerla —como sugieren De Madaria y Gabaldón (2023, p. 257)—, sino suprimirla<sup>39</sup>. *In dubio, pro libertate*.

Todavía en relación con la cercanía entre centro escolar y domicilio, algunas autonomías otorgan puntos a las solicitudes de las familias que viven en el mismo municipio del centro solicitado<sup>40</sup>. Cabe imaginar que los motivos de esta asignación son análogos a los que subyacen en el criterio de la zonificación, y que estos puntos beneficiarán a residentes en municipios de un cierto tamaño en el que existan diferentes zonas escolares. En cualquier caso, pensamos que existe una poderosa razón para suprimir esa puntuación. En líneas generales, mientras las familias que residen en municipios grandes o medianos tienen diferentes alternativas de escolarización en su zona, las que viven en municipios pequeños a menudo solo cuentan con un centro educativo en su zona escolar, por lo que ven muy restringida su libertad de elección (Fernández Esquinas, 2004, p. 381). Pues bien, el hecho de otorgar puntos adicionales a las familias que residen en los municipios de los centros sobredemandados limita más si cabe la libertad de elección de esas otras familias domiciliadas en municipios pequeños, con una oferta educativa mucho más modesta (Villarroya y Escardíbul, 2008, p. 6).

### 3.3. Nivel de ingresos de la familia

El tercer criterio prioritario previsto en el art. 84.2 LOE es el de renta per cápita de la unidad familiar, criterio que se remonta a la redacción originaria de la LODE y que, con ligeras variaciones, se ha mantenido en las sucesivas reformas normativas.

Dicho criterio suele aplicarse de forma progresiva tomando como referencia, generalmente, el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), un índice de referencia muy utilizado para la asignación de ayudas y subsidios<sup>41</sup>. En función del umbral de renta per cápita en relación con el IPREM, la familia obtendrá un determinado número de puntos, que descienden de forma inversamente proporcional a la renta, hasta desaparecer. En algunas comunidades autónomas (como Aragón o Madrid) se asigna una puntuación fija a las familias beneficiarias de una renta social.

La lógica subyacente a este criterio resulta evidente: fomentar la igualdad material de los administrados, compensando las situaciones de desventaja económica de ciertas familias. Esta opción legislativa viene amparada por diferentes preceptos de la Constitución, como el 1 (valor superior de igualdad), el 9.2 (igualdad real y efectiva), el 31.2 (principio de equidad en el gasto público) o el 40.1 (principio de distribución equitativa de la renta).

<sup>36</sup> Las preferencias de las familias no dejan de ser, como señalan Calsamiglia y Güell (2013, p. 1), una evaluación implícita que puede resultar útil para regenerar el sistema educativo público.

<sup>37</sup> Como apuntan Villarroya y Escardíbul (2008, pp. 5 y ss.), «la tendencia a escoger el centro público más cercano sigue siendo importante»; y «los usuarios efectivos de este derecho [elegir centro educativo fuera de la zona escolar] son poco numerosos». En un estudio realizado en la ciudad de Madrid, con datos de los cursos 2010/2011 a 2016/2017, Gortazar *et al.* (2020, pp. 42-43) concluyen que el distrito único no tuvo incidencia apreciable en la segregación.

<sup>38</sup> Los estudios citados, referidos respectivamente a Madrid y la Comunidad Valenciana, son: Gortazar (2020, p. 136) y De Madaria y Gabaldón (2023, p. 257).

<sup>39</sup> Así lo exigen los principios de proporcionalidad y *favor libertatis* que debe presidir la intervención de las Administraciones públicas, reconocidos en el art. 4 LRJSP. Cfr. Santamaría Pastor (2016, pp. 297-298).

<sup>40</sup> Es el caso de Castilla La Mancha, Cataluña, Madrid y País Vasco.

<sup>41</sup> Algunas autonomías (v.g. Asturias, Baleares o La Rioja) continúan utilizando como referencia el salario mínimo interprofesional.

La inclusión de este criterio en los baremos ha sido muy poco discutida<sup>42</sup>. Las principales discrepancias doctrinales han recaído sobre su configuración concreta. Así, por ejemplo, se ha criticado la configuración binaria y no progresiva de este criterio, que impide discriminar entre familias con umbrales de ingresos muy diversos<sup>43</sup>; o la transformación del criterio de renta de la unidad familiar en el de renta por miembro de la unidad familiar, lo que termina beneficiando más a las familias numerosas que a las de rentas bajas (De Madaria y Gabaldón, 2023, pp. 241 y 244).

Dejando de lado estas objeciones, la unanimidad –tanto normativa como doctrinal– en torno a este criterio podría sugerir que no existen argumentos en contra de su inclusión en los baremos. Sin embargo, una mirada crítica permite identificar algunas razones que invitan a descartar el nivel de renta de los solicitantes a la hora de adjudicar las plazas escasas. Veamos cuáles son.

En primer lugar, cabe sostener que la discriminación positiva con las familias de menos recursos resulta injusta con las familias de rentas medias y altas, que, a la postre, son las que con sus impuestos sostienen el erario y, por ende, financian el sistema público de educación. En un Estado social los servicios públicos, máxime si son universales, son de todos: tanto de quienes pagan más impuestos como de quienes pagan menos. Preferir en el acceso a estos servicios a las personas de rentas medias y altas puede suponer excluir de los beneficios del Estado social a amplias capas de la sociedad, generando una deslegitimación del sistema y una desafección respecto de lo público que –a medio plazo– puede generar dinámicas de segregación e invitar al fraude. Habrá quien piense que esta objeción resulta predecible y egoísta<sup>44</sup>; ahora bien, parece comprensible que quien soporta una presión fiscal que puede ascender al 60 o 70 % de sus ingresos se sienta injustamente tratado cuando sus preferencias de acceso a los servicios públicos universales no es que no sean favorecidas, sino que son explícitamente ignoradas<sup>45</sup>. No se trata aquí de defender posiciones clasistas o excluyentes –*los ricos primero o el que paga manda*–, sino de no penalizar a las clases medias o pudientes en el acceso a los servicios públicos universales, que son de todos<sup>46</sup>.

Y ello porque, a diferencia de ciertas ayudas y prestaciones concebidas para ayudar a quien menos tiene, el servicio educativo es un servicio universal y gratuito, dirigido por lo tanto a toda la población: sin exclusiones por abajo –de los más pobres– ni por arriba –de los más ricos–. Igual que no parece justificado priorizar en el servicio de urgencias de un hospital a las personas en función de su renta, ni asignar un riñón para un trasplante al paciente más pobre, ni adjudicar los contratos públicos valorando la necesidad de cada licitador... a lo mejor tampoco lo es adjudicar las plazas de los colegios sobredemandados en virtud de los ingresos de las familias.

Ténganse en cuenta, además, dos consideraciones ulteriores. De un lado, que en ocasiones las personas con más recursos no podrán acudir al sector privado para obtener una prestación similar, por lo que su libertad efectiva de elección de centro y modelo educativo puede resultar comprometida<sup>47</sup>. Y, de otro, que la alternativa de las familias más desfavorecidas en caso de no obtener la plaza deseada no es quedar fuera del sistema educativo, sino obtener plaza en un colegio menos demandado.

Finalmente, puede sostenerse que en ocasiones el nivel de renta de las familias es consecuencia directa de las elecciones de sus miembros, que han optado por carreras menos lucrativas o que prefieren que uno de sus miembros se dedique por entero a la familia, disminuyendo así los ingresos familiares. Estas opciones personales, por supuesto, no deberían penalizar a esas familias; ahora bien, no está claro por qué deban favorecerlas frente a otras familias que han adoptado decisiones diferentes.

Quizá este conjunto de objeciones –prácticamente ignoradas por la literatura académica– explica el escaso peso que el criterio de la renta tiene en todos y cada uno de los baremos autonómicos. Este escaso

<sup>42</sup> El Tribunal Supremo tuvo ocasión de manifestarse en favor de este criterio de manera contundente en su STS, Sala 3.ª, de 9 de diciembre de 1987 (ROJ: STS 7895/1987), FJ 2.º.

<sup>43</sup> El Reglamento valenciano de 2016, por ejemplo, concedía 2 puntos a todas las familias con rentas iguales o inferiores a dos veces el IPREM. Dicho criterio se moduló posteriormente mediante diferentes órdenes, estableciéndose cuatro umbrales de ingresos diferenciados.

<sup>44</sup> Como apunta Urteaga (2009, p. 197), toda acción afirmativa lleva aparejada una «víctima inocente», ya que la ventaja concedida a unos se ejerce necesariamente en detrimento de los demás.

<sup>45</sup> Téngase en cuenta que el tipo máximo del IRPF puede rondar el 50 % del salario, al tiempo que el tipo general del IVA es el 21 %.

<sup>46</sup> Esta posición es defendida por De los Mozos Touya (2006, pp. 182-183), quien califica el criterio de la renta como una discriminación por motivos económicos.

<sup>47</sup> A este respecto, conviene recordar que el mismo art. 9.2 CE que consagra el principio de igualdad material o efectiva hace lo propio con la libertad, que también debe ser real y efectiva.

valor no ha dejado de ser criticado desde diferentes tribunas doctrinales, que reclaman un aumento de su peso en los baremos a fin de combatir la segregación por nivel socioeconómico (así, entre otros, Ferrer y Gortazar, 2021, p. 16).

### 3.4. Familias o estudiantes con necesidades especiales

Un cuarto conjunto de criterios de preferencia está compuesto por aquellos que aspiran a beneficiar a familias que afrontan situaciones objetivas de mayor dificultad más allá de lo estrictamente económico. Estos criterios, todos ellos complementarios, han sido incorporados progresivamente a los baremos de admisión.

Independientemente de las consideraciones particulares que respecto de cada criterio realizaremos, conviene apuntar de partida que en todos ellos late un idéntico propósito: promover la igualdad material y efectiva de los miembros de estas familias, que por una causa u otra atraviesan circunstancias que les sitúan en una posición de vulnerabilidad o desventaja<sup>48</sup>.

A la hora de analizarlos, y de cara a discernir su oportunidad, consideraremos dos factores relevantes. Por un lado, si la situación de dificultad en que se encuentra la familia ha sido libremente escogida, en cuyo caso la acción afirmativa resultará más cuestionable<sup>49</sup>. Por otro lado, si dicha situación se alinea con algún interés público, lo que justificará su promoción pública mediante medidas de discriminación positiva, como es dar prioridad a sus elecciones en materia de escolarización.

#### 3.4.1. Familia numerosa

El primer criterio complementario que menciona el art. 84.2 LOE en su redacción actual es la condición legal de familia numerosa, que se reconoce a aquellas con tres hijos o más<sup>50</sup>. Este criterio complementario se remonta al primer desarrollo reglamentario de la LODE de 1985<sup>51</sup>.

Dos parecen las razones que justifican el trato prioritario a estas familias. De un lado, las indudables complejidades que atender una familia numerosa comporta, ya sea en términos de tiempo como económicos<sup>52</sup>. De otro lado, una cierta voluntad promocional o de fomento de la natalidad, en un contexto de invierno demográfico que las Administraciones públicas están –tímidamente– tratando de revertir.

A los anteriores argumentos cabría oponer que quienes forman una familia numerosa lo hacen libremente, por lo que son ellos quienes debe asumir con responsabilidad las dificultades que implica su opción personal. En este sentido, dar prioridad a estas familias respecto de otras con menos hijos supone ponerse de parte de quienes han optado por un determinado tipo de familia, discriminando injustamente a los demás. Este contraargumento puede contestarse señalando que otorgar puntos a estas familias no responde solo a un deseo de compensar su posible situación de desventaja, sino también al fomento de un interés público, cual es el incremento de la natalidad.

Un segundo argumento contrario a otorgar puntos a las familias numerosas atiende a su solapamiento con otro criterio de mucho peso: el de contar con hermanos matriculados en el mismo centro<sup>53</sup>. En este sentido, a partir de la escolarización del segundo hijo, es posible que las familias numerosas puntúen dos veces por conceptos muy parecidos, lo que resulta desproporcionado e injusto con familias de menos hijos.

<sup>48</sup> Esta finalidad encuentra un doble asiento en el texto constitucional: el art. 9.2 (igualdad material) y el art. 39.1 (protección social, económica y jurídica de la familia).

<sup>49</sup> Este elemento de juicio ha sido propuesto por Roemer (1998, pp. 5-12), quien sostiene que la igualdad de oportunidades exige que la sociedad compense la desigualdad que es fruto de circunstancias que los individuos no pueden controlar, pero no aquella que es el resultado de sus opciones libres.

<sup>50</sup> Cfr. art. 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. El número de familias numerosas en nuestro país es relativamente escaso: en torno al 8,5 %, siendo España el cuarto país de la UE con menor porcentaje. Cfr. «España es el cuarto país de la UE con menos tasa de familias numerosas», *Servimedia*, 5-06-2022. Disponible en: <https://www.servimedia.es/noticias/espana-es-cuarto-pais-ue-menos-tasa-familias-numerosas/3411904>

<sup>51</sup> Cfr. art. 11.c del Real Decreto 2375/1985.

<sup>52</sup> La exposición de motivos de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, tras enumerar algunas dificultades que pueden afrontar estas familias, señala: «No debe olvidarse que el art. 9.2 de nuestra Constitución establece el principio de igualdad material, que debe llevar al legislador a introducir las medidas correctoras necesarias para que los miembros de las familias numerosas no queden en situación de desventaja en lo que se refiere al acceso a los bienes económicos, culturales y sociales».

<sup>53</sup> De Madaria y Gabaldón (2023, pp. 241 y 244) también apuntan un cierto solapamiento entre este criterio y el de renta cuando éste último se calcula con referencia al número de miembros de la unidad familiar. En sentido similar, Fernández-Miranda (2006, p. 54).

A la luz de lo anterior, consideramos que el criterio de familia numerosa debería excluirse cuando ya haya escolarizados dos hermanos en el mismo centro y dicha escolarización sea tenida en cuenta por el baremo.

Sea de ello lo que fuere, conviene subrayar el escaso impacto de este criterio en la asignación de plazas escasas. Habida cuenta el importante peso que otorga tener hermanos ya matriculados en el mismo centro, la competencia real entre las familias para entrar en un centro sobredemandado se dilucida en la escolarización del primer hijo. Pues bien, como esta primera escolarización suele producirse al comienzo del segundo ciclo de educación infantil, el número de familias que son numerosas para ese entonces – cuando su primogénito ronda los tres años– es ciertamente exiguo<sup>54</sup>. El criterio, por lo tanto, casi siempre beneficiará a las familias a la hora de escolarizar a sus hijos menores, momento en el que con un hermano ya admitido en el centro la puntuación por familia numerosa resulta casi siempre irrelevante<sup>55</sup>.

### 3.4.2. Alumnado nacido de parto múltiple

El segundo criterio complementario que menciona la LOE –incluido en su modificación del año 2020 y replicado por la inmensa mayoría de decretos autonómicos– es el de alumnado nacido de parto múltiple<sup>56</sup>. Este tipo de nacimientos suponen alrededor del 1,7 % de los partos totales<sup>57</sup>.

La inclusión de este criterio indudablemente responde a la voluntad de compensar las complicaciones que para una familia supone criar a dos o más hijos de la misma edad, sobre todo en las edades más tempranas. Dentro de la lógica del Estado social y de su compromiso con la igualdad material de los administrados, nada parece objetar la inclusión de este criterio en los baremos, especialmente si se toma en consideración que este tipo de partos –en líneas generales– no son directamente elegidos por las familias.

### 3.4.3. Familia monoparental

El criterio de pertenencia a familia monoparental también se incluyó en la LOE en su reforma de 2020. Muchas regulaciones autonómicas habían incluido dicho criterio con anterioridad, y actualmente consta en casi todos los baremos.

Con López-Conde *et al.* (2022, p. 16), podemos definir la familia monoparental como aquella «integrada por una única progenitora o progenitor con su progenie». De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, en nuestro país un 14,6 % de los hogares con menores a su cargo son monoparentales<sup>58</sup>.

El trato prioritario a las familias monoparentales pretende compensar las mayores dificultades que estas afrontan en la crianza. La exposición de motivos de la Ley 3/2023, de 7 de marzo, de Familias Monoparentales en La Rioja contiene un buen resumen de estas dificultades: «Las familias monoparentales conllevan un importante factor de vulnerabilidad, superior al resto de estructuras familiares, ya que este tipo de familia está expuesta a un mayor riesgo de pobreza, a dificultades para conciliar la vida familiar y laboral y a situaciones de exclusión social. A todo esto, se suma, en muchas ocasiones, la discriminación por género, pues ocho de cada diez familias monoparentales están encabezadas por una mujer»<sup>59</sup>.

¿Cabe oponer algún tipo de objeción a este trato prioritario? La única sería la primera de las apuntadas respecto del criterio de la familia numerosa, y es que en algunos casos la condición de familia monoparental ha sido libremente elegida por el progenitor. En estos casos –pensemos como ejemplo arquetípico en la maternidad biológica en solitario por elección propia– la situación de dificultad es una opción libre de

<sup>54</sup> A este respecto, resulta interesante la previsión madrileña en virtud de la cual el concebido no nacido se contabilizará a los efectos de aplicación del criterio de familia numerosa. Una previsión análoga estuvo vigente en la Comunidad Valenciana entre 2013 y 2016.

<sup>55</sup> Toda esta argumentación se hace pensando que las familias suelen escolarizar a los hijos en el mismo centro. Como es lógico, puede haber familias numerosas que escolaricen a sus hijos en centros diferentes, quizá beneficiándose del criterio de familia numerosa para escolarizar a un hijo menor en un centro sobredemandado con la intención de «agrupar» allí al hermano mayor en un curso sucesivo. La casuística, como puede imaginarse, es variadísima.

<sup>56</sup> La reforma se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

<sup>57</sup> Cfr. *Partos por residencia de la madre, edad de la madre y multiplicidad/sexo*, Instituto Nacional de Estadística, 2023.

<sup>58</sup> *Encuesta Continua de Hogares*, Instituto Nacional de Estadística, 2021.

<sup>59</sup> Exposición de motivos, I. El art. 41.1 del Proyecto de Ley de Familias (BOCG, 151-1, de 14 de abril de 2023), prevé que las Administraciones educativas tengan en consideración la condición de familia monoparental en los criterios de acceso a las escuelas infantiles y centros educativos. La tramitación de dicha norma, no culminada en la XIV legislatura, probablemente sea retomada en la legislatura actual.

una persona, por lo que quizá no resulta justo que personas que han optado por otras formas de familia se vean peor tratadas por la Administración. Además, en este caso no cabría contraargumentar que concurre un interés público en que existan familias monoparentales –como sí que parece haberlo en el caso de las familias numerosas–, al menos si se atiende al generalizado riesgo de vulnerabilidad de sus componentes. De lo anterior se desprende que cuando la condición de monoparentalidad no haya sido elegida –v. g., por causa de viudedad–, el trato prioritario en el acceso a los centros educativos resulta plenamente justificado. Por el contrario, cuando sea fruto de una libre opción personal, su inclusión en los baremos resulta más discutible, ya que implica premiar conductas libremente asumidas y que no se alinean con ningún interés general<sup>60</sup>.

#### **3.4.4. Situación de acogimiento familiar**

La situación de acogimiento familiar del estudiante fue incorporada al elenco de criterios del art. 84.2 LOE en el año 2015<sup>61</sup>. Excepción hecha de la Andalucía, la Comunidad Valenciana y Galicia, todas las comunidades autónomas han incluido en sus baremos la situación de acogimiento del estudiante, otorgándole un peso análogo al que tienen las familias numerosas o monoparentales.

El acogimiento familiar, regulado en los arts. 172 y 173 del Código Civil, es una medida de protección por la que se otorga la guarda del menor a una persona o núcleo familiar con la obligación de velar por él y procurarle una vida familiar sustitutiva o complementaria de la propia. De acuerdo con los últimos datos disponibles, en nuestro país hay en torno a 18000 menores en esta situación<sup>62</sup>.

La acción afirmativa en favor de las familias con menores en acogimiento –concretada en lo que aquí respecta en la preferencia de acceso a los centros escolares– está plenamente justificada. De un lado, porque la situación de desventaja o vulnerabilidad de estos menores, habitualmente en situación de desamparo y separados de su núcleo familiar, está fuera de toda duda. De otro lado, porque la opción libre de las familias de acogida se alinea con un interés público evidente, cual es la de ofrecer a estos menores entornos de convivencia familiar donde reciban una formación integral en un entorno afectivo<sup>63</sup>.

#### **3.4.5. Familias con miembros con discapacidad**

Aunque no constaba como criterio prioritario en la LODE, ya desde el Reglamento 2375/1985 se incluyó en los baremos la existencia de alguna discapacidad física, psíquica o sensorial, tanto del estudiante como de alguno de sus padres o hermanos (art. 11.b). Este criterio –del que conforme a los datos oficiales puede beneficiarse en torno a un 3% del alumnado– se ha mantenido en las sucesivas reformas normativas y se ha incluido en todos los baremos autonómicos<sup>64</sup>.

Normalmente, la puntuación asignada se hace depender tanto de quién sea la persona con discapacidad –en una escala descendente: estudiante, padres, hermanos– como del grado de discapacidad<sup>65</sup>.

La justificación de este trato favorable es diáfana: compensar una situación de desventaja objetiva no elegida, cumpliendo así los mandatos contenidos en los arts. 9.2 y 49 CE, referidos respectivamente a la promoción de la igualdad material y a la integración de las personas con discapacidad.

Este criterio ofrece dos líneas de crítica. La primera, apuntada por De los Mozos, repara en la existencia de dos modelos básicos de escolarización de las personas con discapacidad. El primero es el inclusivo, que apuesta por la escolarización conjunta de estos niños con el resto de los estudiantes. El segundo es el diferenciado, que prefiere una escolarización separada de los menores con ciertas discapacidades

<sup>60</sup> No se nos oculta, empero, la dificultad de distinguir los casos en que la monoparentalidad ha sido libremente elegida.

<sup>61</sup> El criterio fue incorporado mediante la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

<sup>62</sup> *Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Datos 2022*, 25, Ministerio de Derecho Sociales y Agenda 2030, 2023, 21.

<sup>63</sup> Dicho interés encuentra anclaje constitucional en el art. 39.4.

<sup>64</sup> Conforme a los últimos datos publicados por el Gobierno, en el curso 2020-2021 en torno al 2,83% del alumnado padecía algún tipo de discapacidad o de trastorno grave. Cfr. «El 9,3% del alumnado recibió apoyo educativo específico en el curso 2020-21», nota de prensa de 24-04-2022, La Moncloa, 2022.

<sup>65</sup> Son muchas las autonomías, v.g. Andalucía, que toman como referencia los umbrales del 33 y el 66% de discapacidad. Otras, como Cantabria o Navarra, no especifican ningún grado mínimo de discapacidad para obtener puntos.

psíquicas o sensoriales. Ambos modelos cuentan con adalides y detractores entre la doctrina científica y –de forma quizá más elocuente– entre las propias familias de estas personas<sup>66</sup>. Pues bien, el derecho que asiste a los colegios concertados a definir su ideario o su carácter propio (derivado del art. 27.6 CE) exige respetar su opción por modelos educativos no inclusivos, por lo que resulta abusivo imponerles la admisión de personas con discapacidad vía preeminencia en los baremos. Con base en este argumento, la citada autora concluye que la oferta educativa concertada «no tiene por qué integrar alumnos con discapacidades psíquicas y/o sensoriales, si la naturaleza específica de tal oferta no se dirige a atender alumnos con esa especial necesidad de apoyo educativo. (...) No cabe imponer el deber a cualquier centro concertado de integrar a cualquier alumno, con cualquier necesidad educativa especial, por el hecho de recibir fondos públicos» (De los Mozos Touya, 2006, pp. 184-185). Frente a esta objeción se alza la apuesta decidida de la LOE por la educación inclusiva –concretada, por ejemplo, en su art. 87, que regula el equilibrio en la admisión de alumnos con necesidades educativas especiales en los centros de la red pública–, apuesta cuya legitimidad ha sido respaldada por la jurisprudencia constitucional<sup>67</sup>.

La segunda línea de crítica gira en torno al criterio de voluntariedad de la desventaja. En efecto, alguien podría subrayar que a veces la familia conoce durante la gestación la discapacidad que padece su descendiente y, a pesar de ello, decide seguir adelante con el embarazo. En estos casos podría aducirse que la familia elige tener un hijo con discapacidad, de forma que debería asumir responsablemente las dificultades consecuentes, que no habrían de recaer en el conjunto de la sociedad ni –por ende– perjudicar a otras familias en la elección de escuela. Este argumento debe ser rechazado, ya que ignora la diferencia entre elegir y aceptar, acciones sustancialmente diferentes. Nadie elige concebir un hijo con discapacidad, pero son muchas las familias que aceptan, acogen y cuidan de esas vidas<sup>68</sup>. En dicho esfuerzo, indudablemente humanizador, resulta justo que la sociedad les ofrezca ayuda y soporte mediante medidas de acción afirmativa, como es la de otorgarles prioridad a la hora de elegir centro educativo.

### 3.4.6. Víctimas de violencia de género o de terrorismo

El último criterio complementario introducido en la LOE –mediante la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre– es el de condición de víctima de violencia de género o de terrorismo.

Bajo de este criterio late el propósito de compensar a esas víctimas por los daños que han sufrido, que a menudo les sitúan en una posición de vulnerabilidad que se entiende oportuno mitigar. Esta vulnerabilidad puede ser particularmente acusada en las víctimas de violencia de género, ya que esta suele afectar a los pilares básicos de la convivencia familiar y, en consecuencia, al bienestar y a la educación de los hijos<sup>69</sup>.

La inclusión de este criterio en los baremos puede cuestionarse por dos razones. La primera es que muchas víctimas de delitos graves –como amenazas, lesiones, secuestro, homicidio o asesinato–, así como sus familias, también padecen situaciones de vulnerabilidad, y la normativa educativa no les otorga un trato de favor a la hora de seleccionar el centro educativo de sus hijos. ¿Por qué se da prioridad a las víctimas de determinados delitos, atendiendo a su naturaleza? ¿No sería más razonable atender a su gravedad, tomando por ejemplo como referencia la condena impuesta al delincuente? ¿Resulta más vulnerable una víctima de violencia de género que ha sufrido injurias que una víctima de lesiones o de una tentativa de asesinato? Con estas preguntas no se pretende minusvalorar los dramáticos efectos que la violencia de género o el terrorismo pueden tener sobre una determinada familia, sino apuntar que los mismos no son necesariamente mayores que los de muchos otros delitos, invisibles en las agendas políticas y mediáticas, a cuyas víctimas no se otorga un trato de favor.

La segunda objeción señala la concurrencia que a menudo se producirá entre este criterio con el de familia monoparental, otorgando a las víctimas de ciertos delitos una ventaja desproporcionada en el acceso a los colegios de su preferencia.

<sup>66</sup> Una aproximación a los diferentes modelos de atención escolar a las personas con discapacidad puede consultarse en Peñafiel Martínez (2014). En relación con la oposición de algunas familias a la educación inclusiva, véase Oliver, R.: «Por qué a la educación especial no le gusta la Ley Celaá», *Ethic*, 30-01-2021.

<sup>67</sup> STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 4.º.

<sup>68</sup> No se nos oculta que estas afirmaciones pueden ser objeto de un amplio debate bioético y jurídico en las que no se abunda por exceder con mucho nuestro objeto de análisis.

<sup>69</sup> Así lo apunta, por ejemplo, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en su Exposición de Motivos (II).

### 3.5. Criterios establecidos por el centro educativo

El art. 11.d del Reglamento 2375/1985 incluyó como criterio complementario «cualquier otra circunstancia libremente apreciada por el órgano competente del centro de acuerdo con criterios objetivos». De este modo, se abrió la puerta a que cada centro educativo asignara un cierto número de puntos –habitualmente uno– en función de sus propios criterios de admisión, siempre que estos tuvieran un carácter objetivo<sup>70</sup>. Actualmente, en torno a la mitad de las comunidades autónomas admiten esta posibilidad. En unas –como Baleares o Castilla y León– la normativa contiene un elenco preestablecido de cuáles pueden ser estos criterios; en otras –como Galicia, Murcia o País Vasco–, los centros son libres de establecer sus propios criterios, siempre y cuando los mismos revistan un carácter objetivo y no resulten injustamente discriminatorios.

Antes presentar los argumentos a favor y en contra de estos criterios discrecionales, a los que han recurrido fundamentalmente los centros concertados, resulta oportuno destacar que su regulación ha sido muy cambiante. En la normativa nacional se incluyó su posibilidad en 1985, se suprimió en 1993, se volvió a incluir en 1997 y desapareció en el último reglamento vigente, del año 2009. En la normativa autonómica, por su parte, su presencia también ha sido y es muy variable. En líneas generales, puede sostenerse que los legisladores o Gobiernos de tinte conservador suelen incluir en los baremos este criterio, mientras que los de tinte progresista prefieren suprimirlo (Nieto Salinas y García Clavel, 2008, p. 512; y Fernández-Miranda, 2006, pp. 56 y ss.).

Veamos a continuación las posiciones en torno a estos criterios discrecionales, partiendo de unas consideraciones generales y deteniéndonos en dos de los criterios más comunes: ser familiar de antiguo alumno y haber sido escolarizado en el centro en el primer ciclo de educación infantil.

De entrada, conviene apuntar que estos criterios discrecionales deben ser objetivos y hacerse públicos con anterioridad a la apertura del proceso de admisión. La discrecionalidad de los centros opera así con carácter general y antes de la valoración de las solicitudes concretas, rodeando al proceso de la debida transparencia y otorgando a las familias una cierta seguridad jurídica.

¿Tiene sentido reconocer a los centros financiados con fondos públicos un margen de maniobra en la decisión de qué alumnos admiten? Quienes responden afirmativamente a esta pregunta subrayan la importancia de contar con un alumnado alineado con el proyecto educativo y el ideario del centro, extremo que será particularmente relevante en los colegios concertados, que suelen contar con un proyecto o ideario más definido y que frecuentemente tiene un componente religioso (Duro Carrión, 2021, p. 157)<sup>71</sup>. En esta línea argumental, se sostiene que la libertad de enseñanza y el derecho a crear centros docentes –reconocidos en el art. 27.1 y 6 CE– implican el derecho de dirigir u organizar el colegio conforme al propio proyecto, lo que a su vez exige contar con personas –con familias– que compartan los valores institucionales reflejados en el propio ideario<sup>72</sup>. Aunque posiblemente la aplicación de estos criterios determine en esos centros una cierta homogeneidad del alumnado –más católicos, más musulmanes, más francófonos–, quienes defienden los criterios discrecionales apuntan que ello redundará en un mayor pluralismo de la oferta educativa, lo que resulta más acorde con los principios constitucionales que una plana estandarización o uniformidad en la que todos los colegios sean iguales y la libertad de elección –por lo tanto– quede diluida.

En sentido contrario, se ha subrayado que reconocer a los centros esa capacidad de influencia en la determinación de qué alumnos admiten supone abrir la puerta a la arbitrariedad y a la segregación, al tiempo que fácilmente produciría la exclusión de alumnos más problemáticos o de contextos sociales desfavorecidos, comprometiendo así el principio de igualdad efectiva consagrado en el art. 9.2 CE (De Madaria y Gabaldón, 2023, p. 247). Si el dinero que financia el colegio es público –se sostiene–, el centro debe estar abierto a todos, sin que puedan establecerse preferencias «subjetivas» de cada centro que discriminen a unos solicitantes respecto de otros. Junto con ello, también se argumenta que la aplicación de criterios discrecionales generará centros educativos más homogéneos y menos plurales, encastillándose así las diferencias entre los diferentes grupos sociales. Finalmente, también se ha denunciado que dejar en manos de los centros la selección de los alumnos supone una «grave distorsión de los derechos concurrentes»,

<sup>70</sup> La admisibilidad de este punto «discrecional» ha sido avalada por el Tribunal Supremo. A título de ejemplo, véase la STS, Sala 3.ª, de 19 de enero de 2000 (ROJ: STS 190/2000).

<sup>71</sup> En algunos países, v. g. el Reino Unido, se admite que los centros religiosos contemplen entre los criterios de admisión la práctica religiosa de los candidatos. Como apunta Andrada (2008, p. 27), este criterio puede ser conflictivo «pero, al mismo tiempo, su existencia es coherente con la existencia de centros religiosos financiados con recursos públicos».

<sup>72</sup> En este sentido, Isaacs (1999, p. 52) lamenta que entre los criterios de admisión no se tenga en cuenta la alineación con el ideario, que considera el criterio más lógico en aquellos centros con un carácter propio. Opiniones similares son mantenidas por López Rupérez (1995, pp. 117 y ss.) y por De los Mozos Touya (2006, p. 181).



ya que el derecho a elegir centro es de los padres, tutores o alumnos, y no de los titulares de los centros (Fernández-Miranda, 2006, pp. 49 y 52)<sup>73</sup>.

Hecho este primer encuadramiento del debate, detengámonos en dos de los criterios discrecionales más comunes.

### 3.5.1. Familia de antiguo alumno

Uno de los criterios discrecionales preferidos por los centros y más controvertidos es el de ser familiar –normalmente, descendiente o hermano– de un antiguo alumno<sup>74</sup>.

A favor de este criterio se esgrime la idea de que un centro educativo es una comunidad de aprendizaje, y en las comunidades resultan esenciales la tradición y los lazos intergeneracionales. Que el candidato sea pariente de un antiguo alumno garantiza que la familia conoce, comprende y valora el proyecto educativo o el ideario del centro. Además, contribuye a crear una identidad y unos vínculos de pertenencia alrededor del colegio. Todo ello coadyuva a la consecución de uno de los fines declarados formalmente en la LOE: la implicación de los padres en el proceso educativo de sus hijos y en la vida de los centros docentes<sup>75</sup>. Asimismo, y en una perspectiva más amplia, la existencia de comunidades educativas bien definidas contribuye a la vertebración de la sociedad civil, creando entidades intermedias de participación y pertenencia entre lo público y lo estrictamente privado o familiar, lo que indudablemente se cohesiona con bienes de rango constitucional, como la participación (art. 9.2) o el propio derecho de asociación (art. 22).

Las ventajas previamente apuntadas tienen un envés, destacado por quienes se oponen a este punto discrecional, y que puede condensarse en una sola palabra: gueto. En efecto, vista bajo la sombra de la sospecha, toda comunidad puede ser interpretada como gueto, ya que tiene sus códigos y sus fronteras, allende las cuales quedan los extraños, *los otros*. Permitir que los centros educativos primen el acceso de los familiares de antiguos alumnos refuerza las dinámicas de segregación y produce comunidades educativas cerradas a las que solo tienen acceso unos pocos privilegiados por derecho *hereditario* o *dinástico*, lo que parece situarse en las antípodas de los principios de participación e igualdad que exige nuestro texto constitucional (de nuevo, art. 9.2)<sup>76</sup>.

¿Qué decir al respecto? ¿Conviene otorgar un trato de favor a las familias de los antiguos alumnos o es preferible no hacerlo? Ambas alternativas presentan ventajas y desventajas y cuentan con cobertura en el texto constitucional. En abstracto podría decirse que en sociedades igualitarias y desestructuradas, en las que conviene reforzar la sociedad civil, la opción por dar ese punto es razonable; mientras que en sociedades muy estratificadas y segmentadas, en las que es oportuno fomentar la mezcla social, será mejor no hacerlo. No se nos oculta, sin embargo, que el juicio sobre qué conviene hacer en cada momento es enormemente discrecional y esencialmente político.

En cualquier caso, sí que cabría buscar un punto de reconciliación entre ambas alternativas. Si se tiene en cuenta que la diferencia entre una comunidad y un gueto radica en la permeabilidad de sus barreras de entrada, quizá la solución pasa por permitir este punto discrecional siempre y cuando el mismo no constituya un muro impenetrable al centro educativo para quienes no son hijos de antiguos alumnos. Ello puede garantizarse al menos de dos formas: estableciendo un tope máximo de plazas vacantes que pueden ser cubiertas por familiares de antiguos alumnos, o –como se hace en la inmensa mayoría de los baremos– dando a ese criterio un peso relativo reducido, que no sea determinante.

### 3.5.2. Aula de dos años

Otro criterio discrecional frecuentemente empleado es el de estar escolarizado en el centro en el primer ciclo de educación infantil, en las conocidas como «aulas de dos años»<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> En este sentido, el Tribunal Supremo ha sostenido que el derecho a crear y dirigir centros docentes no comprende el derecho a la elección del alumnado, al menos cuando se trata de centros sostenidos con fondos públicos. Cfr. SSTS, Sala 3.ª, de 9 de diciembre de 1987 (ROJ: STS 7895/1987) y de 28 de mayo de 2007 (ROJ: STS 3761/2007).

<sup>74</sup> En la Comunidad de Madrid este criterio no es discrecional de los centros, sino reglado, y cuenta con cuatro puntos de asignación automática, a los que pueden añadirse otros tres si el centro así lo considera conveniente.

<sup>75</sup> Cfr. LOE, preámbulo.

<sup>76</sup> El impacto de este punto discrecional en la segregación ha sido estudiado por Gortazar *et al.* (2020, pp. 42-43).

<sup>77</sup> Este criterio adelanta al momento de entrada en el segundo ciclo de educación infantil lo previsto con carácter general en el art. 84.6 para la admisión de alumnos en etapas educativas posteriores. El tenor literal de dicho artículo reza así: «En los procedimientos

Con este criterio se pretende garantizar la continuidad de los estudiantes en el centro, evitando los inconvenientes que un cambio de colegio puede comportar. Se reconoce así una prioridad a las familias *que ya están dentro*, frente a quienes *vienen de fuera* y pretenden escolarizar a su hijo en el colegio más tarde.

Este criterio presenta dos puntos débiles. El primero es que resta libertad a las familias porque las obliga a escolarizar a sus hijos a una edad muy temprana si quieren obtener plaza en un colegio muy demandado con aula de dos años. Estas aulas, además, no siempre están concertadas, por lo que pueden suponer un gasto importante para las familias. De hecho, no son pocos los colegios concertados que han aprovechado esta circunstancia para ofrecer un servicio lucrativo a un público al que el punto adicional convierte en cautivo.

Por otro lado, la preferencia por la continuidad de los niños en el mismo centro educativo tiene más sentido cuando los niños son mayores y han enraizado en un determinado entorno social. Para los niños muy pequeños –de dos o tres años– el cambio de centro escolar resulta mucho menos problemático, por lo que primar la permanencia no resulta tan justificado.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que este criterio resulta inadecuado. Unificar la edad en que se dilucida la competencia por las plazas escasas, manteniéndola en torno a los tres años –cuando comienza el segundo ciclo de educación infantil y la mayoría de las familias escolariza a sus hijos–, parece pues más justo y razonable<sup>78</sup>.

### 3.6. El sorteo para resolver los desempates

Como es natural teniendo en cuenta el elevado número de solicitudes, no es infrecuente que tras la aplicación del baremo se produzcan empates entre solicitantes de plaza en el mismo centro.

Para dirimir dichos empates, la normativa suele otorgar preferencia a las solicitudes que han obtenido mayor puntuación en determinados criterios. Si a pesar de todo persiste el empate, se recurre al sorteo público, en el que habitualmente se sortean unas letras y se asignan las plazas por apellidos, siguiendo un orden alfabético ascendente o descendente, que también se sortea<sup>79</sup>. Conviene apuntar que este sistema de sorteo alfabético presenta problemas de aleatoriedad, ya que la distribución de los apellidos a lo largo del abecedario no es uniforme, por lo que hay solicitudes con más probabilidad de éxito que otras (Martínez Pinilla, 2018). En algunas comunidades autónomas, v. g. Aragón, el sorteo se realiza adjudicando informáticamente un número aleatorio a cada solicitud, lo que resulta indudablemente más justo, al otorgar a todos los candidatos en liza las mismas opciones de obtener plaza.

La celebración de un sorteo como fórmula de adjudicación de recursos escasos no es extraña en nuestro ordenamiento<sup>80</sup>. Como señalan Arroyo Jiménez y Utrilla Fernández-Bermejo (2015, p. 39), este sistema de asignación procede cuando la selección del adjudicatario resulte irrelevante desde la perspectiva de los intereses públicos o cuando la utilización de otros criterios sustantivos se haya revelado inadecuada o insuficiente. Pues bien, si una vez aplicados todos los criterios de los baremos –que, de un modo u otro, pretenden proteger diferentes intereses públicos– persiste el empate, cabe concluir la irrelevancia de la asignación concreta y la insuficiencia de otros criterios, por lo que echarlo a suertes es la solución más conforme a derecho.

Desde ciertos sectores doctrinales se ha criticado que en algunas autonomías el diseño de los baremos resulta poco articulado y selectivo, lo que produce numerosos empates y aboca a la Administración a tener que sortear la asignación de abundantes plazas. Para estos autores, en estos casos la Administración autonómica está ignorando el mandato legal de asignar las plazas escasas atendiendo a los criterios prioritarios y complementarios previstos en la legislación (De Madaria y Gabaldón, 2023, pp. 246 y ss.). La solución a esta situación pasa –siempre según esta posición doctrinal– por afinar los criterios, pormenorizando más los puntos por cercanía o renta. Este nivel de detalle permitiría reducir sustancialmente el número de

---

de admisión (...) tendrán prioridad quienes procedan de los centros de educación infantil, educación primaria o educación secundaria obligatoria, respectivamente, que tengan adscritos». La normativa balear o la de Ceuta y Melilla admiten el establecimiento discrecional de este criterio.

<sup>78</sup> La preocupación aquí señalada late, por ejemplo, en la normativa catalana, que al regular la aplicación del criterio de hermanos matriculados en el mismo centro señala expresamente que el mismo no se aplica «en las enseñanzas de primer ciclo de educación infantil para garantizar el derecho de acceso en condiciones de igualdad».

<sup>79</sup> La primera referencia al sorteo público la encontramos en el art. 15.4 del Real Decreto 377/1993, de 12 de marzo.

<sup>80</sup> Cfr. art. 92.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, para el reparto de autorizaciones demaniales; o 196.c de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la designación de alcalde.

empates, no hay duda. Ahora bien, aunque este planteamiento puede resultar razonable respecto de algunos criterios –estableciendo, por ejemplo, diferentes umbrales de renta para asignar más o menos puntos –, tampoco conviene absolutizar los criterios legales. Y ello porque una voluntad de evitar empates puede conducir a decisiones injustas o ridículas, como priorizar a quien vive en el número 57 de la calle frente a quien vive en el 59; a quien vive en el primer piso frente a quien vive en el segundo; o a la familia que ingresa 990 euros al mes frente a la que ingresa 1000. Quizá cuando las circunstancias vitales de los candidatos son parecidas –calle arriba o abajo, euro más o menos–, lo justo no es descender al milímetro a fin de evitar empates y asignar las plazas, sino sortearlas sin más<sup>81</sup>.

#### 4. EL SORTEO PONDERADO O ASIMÉTRICO: UNA PROPUESTA PARA LA ADJUDICACIÓN

En las páginas anteriores hemos presentado bajo un prisma crítico los criterios de asignación de plaza más comunes. Como se ha tenido ocasión de evidenciar, salvo contadísimas excepciones, todos los criterios son discutidos y discutibles. En efecto, con la Constitución en la mano pueden ofrecerse razones tanto a favor como en contra de casi todos ellos.

El sistema de asignación de plazas escasas en centros educativos de la red pública, cuyas líneas maestras se han mantenido estables desde 1985, gira en torno a un baremo y a unas puntuaciones que, mal que bien, toman en consideración diferentes intereses públicos de rango constitucional y legal. En cualquier caso, la heterogeneidad, la mezcolanza, el solapamiento y los continuos cambios en los criterios de los baremos genera un sistema de asignación de plazas algo caótico e imprevisible, marcado por una cierta inseguridad jurídica y que en algunos casos roza lo incoherente o arbitrario<sup>82</sup>. En este panorama, mientras un buen número de familias puede escoger el centro educativo de sus hijos, no son pocas las que –desfavorecidas por los baremos– se ven privadas de dicha opción, debiendo resignarse a opciones más *realistas* en una decisión que –como apuntan De Madaria y Gabaldón (2023, p. 223)– muchas familias perciben como «una de las decisiones más relevantes que deben tomar a lo largo de su proceso vital»<sup>83</sup>.

Para paliar esta desigualdad de trato en el acceso a los recursos públicos –que se percibe como injusta y da lugar a no pocos fraudes– proponemos un sistema de asignación que permite equilibrar hasta cierto punto los principales intereses públicos implícitos en los baremos con el derecho de todas las familias a optar a una plaza en su centro escolar preferido. El sistema consiste en un sorteo asimétrico o ponderado, en el que no todos los participantes tienen las mismas probabilidades de éxito<sup>84</sup>. Este tipo de sorteo para adjudicar plazas es utilizado en algunos contextos educativos en Estados Unidos y Países Bajos y ha sido propuesto para asignar tratamientos médicos en situaciones de pandemia<sup>85</sup>. Veamos esquemáticamente cómo podría diseñarse.

En primer lugar, del sorteo se excluiría a los solicitantes con hermanos ya matriculados en el centro, que tendrían acceso preferente. Esta medida no constituye *de facto* novedad alguna, ya que el peso de este criterio en los baremos vigentes lo hace totalmente determinante.

<sup>81</sup> Como apunta Boyle (2010, p. 173), en el reparto de bienes escasos por la Administración «la justicia implica tratar como iguales a todos aquellos que no son significativamente diferentes». En idéntico sentido, Arroyo Jiménez (2015b, p. 57).

<sup>82</sup> Así, y por señalar tan solo un ejemplo evidente, no resulta raro que quien reside cerca del linde de una zona escolar no pueda acudir al centro más cercano a su domicilio. Analizando una normativa autonómica que no viene al caso –ya derogada– Fernández-Miranda (2006, p. 57) la califica de «irracional y desproporcionada», para a continuación sostener que «podrían ponerse otros muchos [ejemplos] en todos los sentidos y en todas las direcciones». Por su parte, De los Mozos Touya (2006, p. 181) afirma que los baremos previstos en la LOE condicionan las opciones de las familias de manera «desproporcionada, arbitraria e injusta».

<sup>83</sup> Si, como resume Cotino Hueso (2012, p. 189), de acuerdo con la jurisprudencia constitucional el derecho a elegir centro es un derecho «a que en el proceso de escolarización se pueda mostrar la preferencia por un centro y a que el sistema esté configurado de modo que se tenga en cuenta la opción realizada», cabe concluir que las familias que no obtengan puntos en el baremo pueden considerar su derecho conculcado.

<sup>84</sup> Discrepamos de Wollenschläger (2015, p. 163) cuando sostiene que «el sistema de sorteo supone una renuncia a la adopción de decisiones de adjudicación fundadas en criterios jurídico-materiales», extremo que solo puede predicarse respecto de los sorteos puros o simétricos. En los sorteos ponderados como el que proponemos no hay una disyuntiva entre criterios materiales y formales de adjudicación, ya que los primeros son tenidos en cuenta.

<sup>85</sup> El sorteo asimétrico se aplica en algunos estados norteamericanos para asignar plazas en las *public charter schools*, centros que guardan cierta semejanza con nuestros colegios concertados. Cfr. Baum (2015). En Países Bajos, el acceso a estudios universitarios de la rama sanitaria también utiliza un sorteo asimétrico, que otorga diferentes probabilidades de acceso en función de la nota de cada candidato. Sobre el particular, véase Boyle (2010, pp. 141-162). En cuanto al sorteo ponderado en contextos de pandemia, cfr. Jansen y Wall (2021).

El sorteo incluiría todas las demás solicitudes de plaza en un centro, pero otorgando mayores probabilidades a algunas de ellas, en virtud de los criterios ya conocidos. Así, las personas en las situaciones legalmente previstas –proximidad, bajo nivel de ingresos, discapacidad o necesidades especiales...– verían incrementada su probabilidad de obtener plaza en un determinado porcentaje, que podría fijarse en un 50 %, un 100 % o un 200 %, en función de a qué criterios quisiera otorgarse una mayor relevancia. Como mucho, las familias beneficiadas por este sistema podrían tener el triple de opciones de ser admitidas que las demás (viendo incrementada su probabilidad en un 200 %) <sup>86</sup>.

Este sistema presenta algunas ventajas. En primer lugar, garantiza mejor el derecho a la libre elección de centro escolar de las familias, ya que de partida ninguna familia se queda sin opciones de entrar en su centro preferido por circunstancias que a menudo no ha elegido o no puede modificar. Se respeta así mejor la igualdad de oportunidades de los aspirantes, al reforzar las opciones de acceso de unas familias sin excluir a las demás. De este modo, las preferencias de ciertas familias pesan menos, pero no son ignoradas, lo que vaciaría *de facto* su libertad de elección <sup>87</sup>. El sorteo también aumenta la igualdad en la medida en que resta trascendencia a las estrategias de las familias que, como apunta la doctrina, suelen ser implementadas por aquellas con más recursos económicos o informativos (Ferrer y Gortazar, 2021, pp. 21-22).

En segundo lugar, el sorteo asimétrico garantiza la consecución de la igualdad material y del resto de intereses públicos latentes en los baremos –intendencia familiar, integración, fomento de la natalidad, etc.– porque de acuerdo con la ley de los grandes números serán las familias que puntúen en algún criterio las que obtengan más plazas en los centros sobredemandados. El sorteo asimétrico permite que la consecución de dichos intereses públicos se realice de forma más matizada, lo que concilia mejor los intereses en juego y hace menos punzantes los contraargumentos a cada criterio de los baremos, contraargumentos que a menudo –como se ha expuesto– resultan razonables <sup>88</sup>.

Finamente y como consecuencia de lo anterior, el sorteo dota al sistema de asignación de una mayor legitimidad en la medida en que todos los aspirantes a una plaza tienen opciones reales de obtenerla, y si no la obtienen no es debido a una decisión política discrecional –como el diseño de las zonas escolares– o de una circunstancia relativamente inmodificable –como no ser antiguo alumno o el lugar donde se trabaja–, sino simplemente por mala suerte, por azar. Es presumible que el hecho de tener opciones reales de entrar en el colegio deseado a pesar de no cumplir criterio alguno reduzca la tentación de fraude de algunas familias, al tiempo que mitigue la sensación de injusticia –y de desafección hacia lo público– de las familias que finalmente no resulten admitidas <sup>89</sup>.

Este conjunto de razones nos lleva a abogar por una modificación del sistema de reparto de plazas que sustituya la aplicación de baremos por una entrada directa de aquellos aspirantes con hermanos ya escolarizados y por un sorteo ponderado entre el resto de los solicitantes.

## CONCLUSIONES

El estudio hasta aquí realizado nos permite extraer las siguientes conclusiones.

La asignación de plazas escasas en los centros educativos de la red pública depende de una serie de criterios cuyo establecimiento corresponde al legislador básico estatal y a los poderes públicos autonómicos. Aunque los baremos autonómicos son bastante homogéneos, existen diferencias sensibles entre territorios, tanto en relación con los criterios aplicables como en lo referido a la importancia otorgada a cada uno de ellos.

<sup>86</sup> Estos porcentajes se ofrecen a título meramente tentativo. En abstracto, las probabilidades asignadas a cada candidato deberían ser proporcionales al peso de las razones que invitan a que el recurso escaso –en nuestro caso, la plaza escolar– le sea asignado a cada uno de ellos. Cfr. Broome (1991, p. 98).

<sup>87</sup> Sobre el argumento de que las preferencias otorgadas por la acción afirmativa no deben excesivas ni excluyentes, cfr. Urteaga (2009, pp. 198-199).

<sup>88</sup> Eckhoff (2011, pp. 196 y 200) sostiene que la asignación mediante sorteo resulta particularmente oportuna cuando los criterios alternativos de adjudicación resultan abundantes, difusos, complicados o discutibles, así como cuando el objeto a distribuir reviste una gran importancia para los solicitantes. Todas estas circunstancias concurren en los supuestos que nos ocupan.

<sup>89</sup> Como apunta Greely (1977, p. 123), las personas aceptan mejor ciertas decisiones cuando son dejadas al azar que cuando son consecuencia de la aplicación de principios que no comparten o de decisiones políticas. El mismo autor (*ibid.*, 1977, pp. 119 y 122) explica cómo el sorteo desincentiva la corrupción. Aunque su trabajo se refiere a los sorteos *puros* o simétricos, entendemos que ese desincentivo se extiende en cierta medida a los sorteos asimétricos.

El sistema de asignación de plazas mayoritario, conocido como mecanismo Boston, da prioridad a la primera opción de cada familia, incentivando que las familias se decanten como primera opción no por su centro preferido, sino por aquel en el que tienen más posibilidades de ser admitidos. En este sentido, la libertad de elección de las familias queda sustancialmente condicionada.

De todos los criterios analizados tan solo unos pocos se han considerado abiertamente justos o injustos. Entre los primeros, hemos destacado la existencia de hermanos matriculados en el mismo centro y la situación de acogimiento familiar. Entre los segundos, el hecho de que algún padre o tutor trabaje en el mismo centro y el de estar matriculado en el primer ciclo de educación infantil del centro preferido.

La mayoría de los criterios, sin embargo, resultan ambivalentes y están abiertos a controversia. Mientras que a la luz de ciertos intereses públicos y constitucionales puede defenderse su inclusión en los baremos, otros intereses de idéntica naturaleza recomiendan su exclusión. Este hecho no resulta sorprendente, ya que el marco de decisión legítima establecido por nuestra carta magna es amplio y permite a los poderes públicos un rango de decisiones y políticas públicas muy abierto. En cualquier caso, resulta pertinente subrayar el carácter relativo y opinable de los criterios a fin de no rodearlos de un aura de infalibilidad y justicia que casi nunca merecen.

Como se ha tenido ocasión de señalar, el complejo *juego de puntos* que implica la aplicación de los baremos supone que algunas familias se ven privadas de la libertad de elegir el centro educativo en el que quieren escolarizar a sus hijos. Esta privación, además de suponer una cierta injusticia, es idónea para generar agravios comparativos, deslegitimación del sistema, desafección hacia lo público y tentación de fraudes.

A fin de paliar estos efectos negativos, se ha propuesto un sistema alternativo de asignación de plazas en los centros de la red pública: la celebración de un sorteo asimétrico entre los solicitantes allí donde las plazas ofertadas no cubran la demanda. De acuerdo con este sistema, las familias en alguna de las situaciones actualmente incluidas en los baremos verán ampliadas sus probabilidades de conseguir plaza en el centro deseado, pero sin que este incremento excluya totalmente las opciones del resto de familias. De este modo se concilian mejor el derecho de todas las familias a optar a los centros educativos de su preferencia con la consecución de los intereses públicos subyacentes en los baremos, entre los que ocupa una posición preeminente la igualdad material.

## **ANEXO I. NORMATIVA AUTONÓMICA QUE REGULA LA ADMISIÓN A LOS CENTROS FINANCIADOS CON FONDOS PÚBLICOS**

A lo largo del artículo se hacen repetidas referencias a la regulación autonómica. En el presente anexo se contienen las referencias exactas a dicha normativa.

Teniendo en cuenta que los títulos de cada disposición son muy similares y tienden a ser prolijos, en pro de la brevedad se ha optado por incluir tan solo el número de cada disposición (añadiendo el correspondiente hipervínculo en la versión digital del artículo). En los casos en que los decretos no contienen la puntuación asignada a cada criterio de baremación, se ha añadido la referencia a la orden o resolución de desarrollo que pormenoriza dicha puntuación.

1. Andalucía: Decreto 21/2020, de 17 de febrero.
2. Aragón: Decreto 51/2021, de 7 de abril.; ORDEN ECD/116/2023, de 7 de febrero.
3. Asturias: Decreto 66/2007, de 14 de junio.
4. Canarias: Decreto 9/2022, de 20 de enero; Orden de 3 de marzo de 2022.
5. Cantabria: Decreto 30/2022, de 21 de abril.
6. Castilla y León: Decreto 32/2021 de 25 de noviembre; Orden 1623/2021 de 22 de diciembre.
7. Castilla La Mancha: Decreto 126/2021, de 28 de diciembre.
8. Cataluña: Decreto 11/2021, de 16 de febrero.
9. Comunidad Valenciana: Decreto 40/2016, de 15 de abril; Resolución de 7 de marzo de 2023.
10. Extremadura: Decreto 128/2021, de 17 de noviembre.
11. Galicia: Decreto 13/2022, de 3 de febrero.
12. Madrid: Decreto 244/2021, de 29 de diciembre.
13. Murcia: Decreto 12/2022, de 10 de febrero.

14. Navarra: Decreto foral 33/2021, de 28 de abril.
15. País Vasco: Decreto 132/2022, de 2 de noviembre.
16. La Rioja: Decreto 24/2021, de 30 de marzo.
17. Ceuta y Melilla: Orden ECD/724/2015, de 22 de abril.

Al momento de redactar estas páginas (enero de 2024), el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes ofrece una página web con información detallada sobre la admisión del alumnado y la elección de centro por comunidad autónoma, que incluye referencias normativas. La página puede consultarse aquí: <https://www.educacionyfp.gob.es/mc/redie-eurydice/sistemas-educativos/educacion-infantil/admision-alumnado-centros-sostenidos-fondos-publicos/legislacion.html>

## ANEXO II. CRITERIOS DE ACCESO APLICABLES EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja	Ceuta y Melilla
<b>Hermanos matriculados en el centro</b>																		
Primer hermano matriculado	20	8	8	5,5	8	5	8	10	50	15	4	8	15	10	3	6,5	5	8
A partir del segundo	20		8	4			4			15	4	2	15	0,5			5	
<b>Padres empleados en el centro</b>		4	8	5,5	3	1	8	8	10	5	1	3	10	2,9	0,8	5	2	8
<b>Proximidad del domicilio</b>																		
Área de influencia	14	6	8	5,5	8	5	8	10	30	10	10	8		5	3	5	5	8
Área limítrofe	10	3	5	2,8	3	2		5	15	5	5	4			1	2	2	2
<b>Proximidad del empleo de los padres</b>																		
Área de influencia	10	5	8	5,5	8		8	8	20	10	10	6		5	3	2	5	6
Área limítrofe	6	2	5	2,8	3			5		5	5	3			1		2	2
<b>Solicitantes del mismo municipio</b>								3	10				12			1		
<b>Perceptor de una renta social</b>		5		2					15	4			12	3				1
<b>Renta per cápita (máx.)</b>	4		2	1,5	4	2	5	1		3,5	2	3		0,8	3	3	5	1
<b>Familia numerosa</b>																		
Especial	2,5	2	1	2	2	1	3	2	10	5	1	3	11	2	0,8	1,5	3	2
General	2	1	1	1	2	1	3	1	10	3	1	2	10	1	0,8	1	2	1
<b>Familia monoparental</b>																	2	
Especial	2,5	2	1	1	1	1	2	2	10	5	1	2	3	2	0,8	1		
General	2	1	1	1	1	1	2	2	10	3	1	2	3	2	0,8	1		
<b>Discapacidad</b>																		
Discapacidad del alumno (máx.)	4	1	1	1	4	1	4	3	15	7	5	4	7	2,9	2	2	4	2
Discapacidad de familiares (máx)	3	1	0,5	1	4	1	2	2	15	5	3	3	7	0,5	0,5	1	2	1

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja	Ceuta y Melilla
<b>Punto de libre disposición por centro</b>				1	1		2					1	3	1		1		1
<b>Otros criterios</b>																		
Situación de acogimiento		1	1	1	1	1	3	2	10		4		3	2,9	0,8	1	2	1 ó 2
Víctima de violencia de género o terrorismo		1	1	3	4	1	3	2	10		2	2	2	1	1	1	3	
Alumnado nacido de parto múltiple		1	1		2	1	2	2	10		1	8	3	1	0,8	1	2	
Movilidad forzosa				1												0,5		
Familia con dos hijos	1																	
Matrícula en 1 <sup>er</sup> ciclo de educación infantil	1																	
Deportista de alto nivel				1														
Enfermedad crónica				1														
Familiares dependientes				2														
Condición de antiguo alumno													4					
Escolarización conjunta de varios hermanos		4																
Solicitud de centro en primer lugar														2				
Condición de socio cooperativista																0,5		

Fuente: Elaboración propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aláez Corral, B. (2011). El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, (17), 91-129. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3774214.pdf>
- Alegre Canosa, M. A., Benito Pérez, R. y González, I. (2008). Procesos de segregación y polarización escolar: la incidencia de las políticas de zonificación escolar. *Profesorado: Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 12(2), 1-26. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/20456>
- Alonso García, E. (1983). El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española. *Revista de Administración Pública*, (100-102), 21-92. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-100-102-enerodiciembre-1983/el-principio-de-igualdad-del-articulo-14-de-la-constitucion-espanola-2>
- Andrada, M. (2008). Libertad de elección escolar, mecanismos de atribución de plazas y preferencias familiares: una evaluación a partir de criterios de equidad. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 12(2), 1-43. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/20450>
- Arroyo Jiménez, L. (2015a). La adjudicación administrativa de recursos escasos. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, (1), 1-42. <https://indret.com/la-adjudicacion-administrativa-de-recursos-escasos/>
- Arroyo Jiménez, L. (2015b). Las bases constitucionales de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número. En L. Arroyo Jiménez y D. Utrilla Fernández-Bermejo (dirs.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número* (pp. 47-107). Marcial Pons.
- Arroyo Jiménez, L. y Utrilla Fernández-Bermejo, D. (2015). La actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número. Bases conceptuales y metodológicas. En L. Arroyo Jiménez y D. Utrilla Fernández-Bermejo (dirs.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número* (pp. 25-46). Marcial Pons.

- Baum, L. E. (2015). *State Laws on Weighted Lotteries and Enrollment Practices*. National Alliance for Public Charter Schools. <https://publiccharters.org/news/state-laws-on-weighted-lotteries-and-enrollment-practices/>
- Bonal, X. y Zancajo, A. (2020). Elección de escuela, movilidad y segregación escolar del alumnado vulnerable en Barcelona. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 18(4), 197-218. <https://doi.org/10.15366/reice2020.18.4.008>
- Boyle, C. (2010). *Lotteries for education*. Imprint Academic.
- Broome, J. (1991). Fairness. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 91(1), 87-101. <https://doi.org/10.1093/aristotelian/91.1.87>
- Calsamiglia, C. y Güell, M. (2013). ¿Cómo escogen los padres la escuela de sus hijos? Teoría y evidencia para España. *Documentos de trabajo (FEDEA)*, (9), 1-27.
- Cotino Hueso, L. (2012). *El derecho a la educación como derecho fundamental: especial atención a su dimensión social prestacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De los Mozos Touya, I. (2006). La posición jurídica de los protagonistas de la actividad educativa ante la escolarización en la enseñanza obligatoria. En M. de Esteban Villar, M. A. Sancho Gargallo, R. Caballero Sánchez y J. M. Rodríguez de Santiago (coords.), *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas* (pp. 175-194). Fundación Europea Sociedad y Educación.
- De Madaria, B. y Gabaldón Estevan, D. (2023). Zonificación y admisión. Una separación necesaria. En J. M. Rodríguez-Victoriano, L. Martínez Junquero y B. de Madaria (coords.), *La reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo. El mapa escolar de València* (pp. 223-258). Universidad de Valencia.
- Duro Carrión, S. (2021). Ideario educativo versus neutralidad de la escuela pública. Un eterno debate en España. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (36), 147-178. [https://www.ugr.es/~redce/REDCE36/articulos/06\\_DURO.htm](https://www.ugr.es/~redce/REDCE36/articulos/06_DURO.htm)
- Eckhoff, T. (2011). Lotteries in Allocative Situations. En P. Stone (ed.), *Lotteries in Public Life: A Reader* (pp. 193-213). Andrews UK Limited.
- Fernández Esquinas, M. (2004). Elección de escuela: efectos sociales y dilemas en el sistema educativo público en Andalucía. *Revista de Educación*, (334), 377-390. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2004/re334/re334-21.html>
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (2006). El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el mercado educativo. En M. de Esteban Villar, M. A. Sancho Gargallo, R. Caballero Sánchez y J. M.<sup>a</sup> Rodríguez de Santiago (coords.), *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas* (pp. 37-68). Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Fernández Soria, J. M. (2007). Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario. *Revista de Educación*, (344), 41-59. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2007/re344/re344-03.html>
- Ferrer, Á. y Gortazar, L. (2021). Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro. *Esade EcPol Insight*, (29), 1-28. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/segregacion-escolar-esadeecpol/>
- Gómez Espino, J. M. (2019). Zonificación escolar, proximidad espacial y segregación socioeconómica: los casos de Sevilla y Málaga. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (168), 35-54. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.168.35>
- González Rivas, J. J. (1996). Introducción al régimen jurídico general de los servicios públicos. *Cuadernos de Derecho Judicial*, (28) [ejemplar dedicado a Régimen Jurídico de los Servicios Públicos], 15-58.
- Gortazar, L. (2020). Segregación escolar y ciudades: ¿matrimonio inseparable? *Panorama Social*, (32), 127-141. <https://www.funcas.es/articulos/segregacion-escolar-y-ciudades-matrimonio-inseparable/>
- Gortazar, L., Mayor, D. y Montalbán, J. (2020). *School Choice Priorities and School Segregation: Evidence from Madrid* [Working Paper Series 1/2020]. Stockholm University, Swedish Institute for Social Research.
- Greely, H. (1977). The Equality of Allocation by Lot. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 12(1), 113-141.
- Guardia Hernández, J. J. (2019). Marco constitucional de la enseñanza privada española sostenida con fondos públicos: recorrido histórico y perspectivas a futuro. *Estudios Constitucionales*, 17(1), 321-362. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002019000100321>
- Horcas López, V. y García de Fez, S. (2023). La enseñanza obligatoria en la ciudad de València: las políticas de zonificación escolar y criterios de baremación. En J. M. Rodríguez Victoriano, L. Martínez Junquero y B. de Madaria (dirs.), *La reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo. El mapa escolar de València. Políticas de zonificación, libertad de elección y segregación escolar* (pp. 203-222). Publicacions de la Universitat de València (PUV). <https://hdl.handle.net/10550/94000>
- Isaacs, D. (1999). Posibilidades y limitaciones del carácter propio de los centros educativos concertados en la realidad. *Ius Canonicum*, 39(77), 43-56. <https://doi.org/10.15581/016.39.15768>
- Jansen, L. A. y Wall, S. (2021). Weighted Lotteries and the Allocation of Scarce Medications for COVID-19. *The Hastings Center Report*, 51(1), 39-46. <https://doi.org/10.1002/hast.1218>
- López-Conde, N., Moreno Parra, L. V. y Verde-Diego, C. (2022). Revisión conceptual y normativa de las familias monoparentales en España. *Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, (11), 15-25. <https://doi.org/10.6018/azarbe.546851>



- López Rupérez, F. (1995). *La libertad de elección en educación*. Fundación FAES.
- López Rupérez, F., Expósito Casas, E. y García García, I. (2019). Igualdad de oportunidades e inclusión educativa en España. Relieve: *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 25(2), 1-24. <https://doi.org/10.7203/relieve.25.2.14351>
- Machado Ruiz, M. D. (2002). *La discriminación en el ámbito de los servicios públicos: análisis del art. 511 CP*. Tirant lo Blanch.
- Mancebón Torrubia, M. J. y Pérez-Ximénez, D. (2007). Conciertos educativos y selección académica y social del alumnado. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 180(1), 77-106.
- Martínez Pinilla, R. (2018). Los sorteos que utilizan las primeras letras de los apellidos como criterio de selección son injustos. *TEMat*, (2), 1-13.
- Meix Cereceda, P. (2018). La adjudicación de prestaciones educativas. En L. Arroyo Jiménez y D. Utrilla Fernández-Bermejo (coords.), *La adjudicación administrativa de recursos escasos: ordenación sectorial y reconstrucción sistemática* (pp. 329-354). Tirant lo Blanch.
- Míguez Macho, L. (1999). *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*. Cedecs.
- Musoles Cubedo, M. C. (1989). Polémica que suscita el criterio de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, (5), 177-190. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-E-1989-10017700187](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-1989-10017700187)
- Nieto Salinas, A. y García Clavel, J. (2008). Estudio de los baremos para dirimir los accesos a los centros sostenidos con fondos públicos: iguales pero distintos. *Investigaciones de Economía de la Educación*, (3), 509-516. <http://hdl.handle.net/11162/44081>
- Olmedo Reinoso, A. (2008). De la participación democrática a la elección de centro: las bases del cuasimercado en la legislación educativa española. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16(1), 1-32. <https://doi.org/10.14507/epaa.v16n21.2008>
- Peñafiel Martínez, F. (2014). De la educación especial a la educación inclusiva. En F. Peñafiel Martínez, J. A. Torres González y J. M. Fernández Batanero (coords.), *Evaluación e intervención didáctica. Atención a las necesidades específicas de apoyo educativo* (pp. 13-38). Pirámide.
- Roemer, J. E. (1998). *Equality of opportunity*. Harvard University Press.
- Santamaría Pastor, J. A. (2016). *Principios de Derecho Administrativo General* (vol. II, 4.ª ed.). Iustel.
- Urteaga, E. (2009). Las políticas de discriminación positiva. *Revista de Estudios Políticos*, (146), 181-213. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-146-octubre-diciembre-2009/las-politicas-de-discriminacion-positiva-1>
- Utrilla Fernández-Bermejo, D. (2018). La adjudicación administrativa de recursos escasos. En L. Arroyo Jiménez y D. Utrilla Fernández-Bermejo (coords.), *La adjudicación administrativa de recursos escasos: ordenación sectorial y reconstrucción sistemática* (pp. 25-42). Tirant lo Blanch.
- Valero Heredia, A. (2023). Libre elección de las familias y segregación escolar: análisis jurídico-constitucional. En J. M. Rodríguez-Victoriano, L. Martínez Junquero y B. de Madaria (coords.), *La reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo: el mapa escolar de València* (pp. 33-56). Universidad de Valencia.
- Vidal Prado, C. (2021). Educación y valores superiores del ordenamiento: igualdad y libertad. *IgualdadES*, (4), 255-285. <https://doi.org/10.18042/cepc/lgdES.4.09>
- Villarroya Planas, A. y Escardíbul Ferrá, J. O. (2008). Políticas públicas y posibilidades efectivas de elección de centro en la enseñanza no universitaria en España. *Profesorado: Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 12(2), 1-26. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/20454>
- Wollenschläger, F. (2015). El procedimiento administrativo de adjudicación de derechos limitados en número en el Derecho administrativo general. En L. Arroyo Jiménez y D. Utrilla Fernández-Bermejo (dirs.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número* (pp. 139-203). Marcial Pons.