



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1877/2023

Asunto: Delimitación de las unidades territoriales de admisión de alumnos / Resolución

Centro directivo: Consejería de Educación

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita el expediente arriba indicado, con motivo del cual hemos recibido el informe solicitado a la Consejería de Educación fechado el 22 de enero de 2024.

Dicho expediente se inició con una queja en la que se hacía alusión a la delimitación de las unidades territoriales de admisión de alumnos y, en concreto, a que, en la Comunidad de Castilla y León, dichas unidades se hacen coincidir con la totalidad de la extensión de los municipios con independencia de su tamaño.

Según los términos de la queja, lo anteriormente expuesto iría en contra de la normativa establecida. Más en concreto, se señala que, en los grandes municipios como el de Valladolid, el establecimiento de una zona única de admisión produce desigualdades perjudicando a la población socioeconómica más vulnerable; crea centros en los que únicamente están escolarizados alumnos que no disponen de medios para acudir a otros más distantes a los de su entorno; se hace un mayor uso de los vehículos particulares y, por lo tanto, se aumenta la contaminación y los accidentes alrededor de los centros educativos; y pierden identidad los barrios en los que los menores dejan de tener contacto con los mismos durante la prestación del servicio educativo.

Lo expuesto hay que ponerlo en relación con el artículo 84 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según el cual:

“1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos y alumnas en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres, madres o tutores legales. En dicha regulación se dispondrán las medidas



necesarias para evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

2. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados 6 y 7 de este artículo, cuando no existan plazas suficientes el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos o hermanas matriculados en el centro; proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres o tutores legales y la renta per cápita de la unidad familiar. Asimismo, se tendrá en cuenta que los padres, madres o tutores legales trabajen en el centro, la condición legal de familia numerosa, de alumnado nacido de parto múltiple, de familia monoparental, la situación de acogimiento familiar del alumno o alumna, la concurrencia de discapacidad en el alumno o alumna o en alguno de sus padres, madres o hermanos y hermanas y la condición de víctima de violencia de género o de terrorismo. 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.

3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, opinión, discapacidad, edad, enfermedad, orientación sexual o identidad de género o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Asimismo, el artículo 86.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala:

“Las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de escolarización o influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial, en función de las enseñanzas que imparten y de los puestos escolares autorizados.

Las áreas de influencia se determinarán, oídas las administraciones locales, de modo que permitan garantizar la aplicación efectiva de los criterios prioritarios de proximidad al domicilio y cubran en lo posible una población socialmente heterogénea.

En ningún caso las características propias de un centro o de su oferta educativa, tales como las derivadas del hecho de que el centro imparta enseñanzas plurilingües, de que hubiera tenido reconocida una especialización curricular o hubiera participado en una acción destinada a fomentar la calidad, podrán suponer modificación de los criterios de admisión”.

Finalmente, el artículo 87 de la Ley Orgánica de Educación también establece:

“1. Con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las Administraciones garantizarán una adecuada y



equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y dispondrán las medidas necesarias para evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de otra naturaleza. Para ello, establecerán una proporción equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que deba ser escolarizado en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo. Asimismo, establecerán las medidas que se deban adoptar cuando se concentre una elevada proporción de alumnado de tales características en un centro educativo, que irán dirigidas a garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad de todos los alumnos y alumnas”.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, dispone:

“1. La persona titular de cada dirección provincial de educación distribuirá el territorio provincial en unidades territoriales de admisión en función de las enseñanzas que imparten y de los puestos escolares autorizados, oídas las administraciones locales, conforme al procedimiento y a las condiciones que se establezcan por la consejería competente en materia de educación.

2. Podrán establecerse unidades territoriales de admisión con una delimitación diferente al límite municipal cuando la prestación del servicio educativo o la optimización de los servicios complementarios a éste lo requieran.

3. En el caso de que los límites de una unidad territorial de admisión afecten a dos o más provincias o cuando su ámbito sea inferior al municipal, su aprobación corresponderá a la dirección general que tenga encomendadas las competencias en materia de admisión.

4. La valoración del criterio de proximidad al domicilio y al lugar de trabajo se realizará de acuerdo a las unidades territoriales de admisión”.

Con relación a todo ello, en el informe remitido por la Consejería de Educación se comienza haciendo hincapié en que la Ley Orgánica de Educación, en sus artículos 84 y 86, a lo que obliga es a que las áreas de influencia cumplan, al menos, los requisitos de ser las mismas para los centros públicos y privados concertados, el de requerir audiencia previa de las administraciones locales para la determinación de las áreas de influencia, y abarcar a una población socialmente heterogénea.

A partir de dichos condicionantes, en el informe de la Consejería de Educación se señalan los aspectos claves de su actuación en el ámbito considerado, a partir de lo previsto en el Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del



alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, y la Orden EDU/70/2019, por la que se desarrolla el anterior Decreto; así como de la experiencia que se ha ido adquiriendo, particularmente en los años previos al curso escolar 2013-2014, en los que existía una zonificación intensiva frente a la delimitación general coincidente con el municipio que sustituyó al anterior modelo.

En concreto, en el informe se señala:

«- Independientemente del momento normativo en el que se encontrase la determinación de las “zonas de influencia”, la Consejería de Educación siempre ha recabado las observaciones al respecto de todos los agentes representados en la comunidad educativa.

- La aprobación de “zonas de influencia” o unidades territoriales de admisión se realiza anualmente por la persona titular de la correspondiente Dirección Provincial de Educación, mediante publicación de resolución que, por tanto, siempre ha podido ser recurrida en alzada ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en cada provincia.

- La delimitación municipal de las unidades territoriales de admisión es un criterio general no taxativo, que dispone de la flexibilidad suficiente para adoptar otras conformaciones intra o supramunicipales si por consideraciones de carácter educativo o de servicios complementarios, entre otros, así se requiriese.

- La transición entre el modelo de “zonas de influencia” (zonificación intensiva) y las unidades territoriales de admisión (delimitación general coincidente con el municipio) se implantó normativamente con el Decreto 11/2013, de 14 de marzo, aplicable al proceso de admisión para el curso 2013-2014. Por ello, es el análisis realizado en los años previos el que puede ofrecer respuestas a la información solicitada por esa Procuraduría.

La evolución del número de “zonas de influencia” establecidas en las capitales de provincia y algunos municipios relevantes, ha sido muy diversa existiendo en muchos casos una zonificación diferente según la etapa educativa. Y así capitales de provincia han funcionado desde 2005 a 2012 con 2 zonas, cuando otras han llegado a tener 8 y hasta 10.

Así se puede señalar que:

- La falta de concreción en los criterios sobre zonificación recogidos en la normativa existente hasta 2013 genera una elevada heterogeneidad en la determinación de zonas en cada provincia, de forma que la población escolar de cada provincia se encontraba en situaciones muy diferentes respecto a sus posibilidades de acceso a los centros docentes incluidos en las zonas definidas.



- *Se dan situaciones tan disonantes como que Burgos o León tuviesen históricamente sólo 2 zonas, mientras que Salamanca tenía 10 zonas, o Valladolid 6. Incluso Benavente o Soria tenían más zonas que Burgos o León. Obviamente, esto no es compatible con la igualdad de oportunidades entre todo el alumnado.*

- *En las enseñanzas de educación secundaria obligatoria, algunas ciudades de gran tamaño ya aplicaban la llamada “zona única” mucho antes de la implantación normativa de las UTA, como pueden ser Aranda de Duero, Miranda de Ebro o Zamora. Sin embargo, otros municipios de tamaños semejantes (de 30.000 a 60.000 habitantes) como Ávila, Segovia o Soria disponían de 3 zonas.*

- *En 2009, el municipio de Zamora pasó de 8 zonas en educación infantil y primaria a sólo 4, lo que supuso un hito relevante en un contexto en el que cada provincia podía elegir el modelo que considerase más apropiado, por supuesto teniendo en cuenta las observaciones realizadas por la comunidad educativa y demás agentes participantes en el procedimiento de determinación de zonas. Podría decirse que esta experiencia impulsó la reducción de la zonificación intensiva en toda la Comunidad.*

- *Siguiendo la iniciativa de disminución de zonas impulsada por Zamora, en el año 2012 (un año antes de la implantación de las UTA) varias provincias pasaron a zona única municipal o redujeron sustancialmente su número de zonas.*

En resumen, al respecto de la decisión de implantar progresivamente la zonificación extensiva basada en UTA frente al diseño de zonificación arbitrario y con zonas más numerosas, se destaca que ha sido fruto de resultados experimentales basados en evidencias empíricas.

De lo expuesto, se considera que la valoración del criterio de proximidad mediante unidades territoriales de admisión de extensión generalmente municipal, en lugar de mediante una zonificación intensiva asociada a cada centro o a barrios concretos, resulta más favorable para alcanzar la compensación de desigualdades socioeconómicas de los participantes en el proceso de admisión, garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a los centros docentes e impulsar la libre elección de centro por parte de las familias de la Comunidad.

El criterio de proximidad basado en unidades territoriales de admisión sigue suponiendo una puntuación diferencial para el alumnado residente en el municipio respecto al que no lo haga. Además, hay que tener en cuenta que la consideración de la proximidad del domicilio también tiene cabida a través del criterio complementario de centro, por el que aquellos centros que así lo determinen pueden asignar puntuación al alumnado que acredite residir en el mismo código postal del centro.

Esto implica que la implantación de las unidades territoriales de admisión no supone en modo alguno la anulación del criterio de proximidad.



Por último, hay que señalar como curiosidad que el municipio de Valladolid no es estrictamente “zona única” ya que tiene dos UTA: la primera de ellas corresponde a la entidad local menor Pinar de Antequera y la otra al resto del municipio».

Expuesto el punto de vista de la Administración educativa, cabe señalar que el debate sobre las pautas para la determinación de las áreas de influencia de los centros docentes no es nuevo, y que no existe un consenso al respecto, teniendo en cuenta que, desde el punto de vista positivo, la zonificación extensiva y la delimitación que generalmente coincide con el municipio permite garantizar en mayor medida el derecho a la libre elección de centro educativo de las familias.

Por otro lado, se han visto consecuencias negativas a la zonificación extensiva, como las que el Defensor del Pueblo exponía en su Informe anual del año 2015 (pág. 318), indicando al respecto (el subrayado es añadido):

“Esta institución entiende, ateniéndose a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, que los criterios prioritarios de admisión de alumnos –establecidos para resolver de manera objetiva la asignación de plazas en los centros docentes sostenidos con fondos públicos cuando no resulta posible atender todas las solicitudes formuladas– tienen por objetivo dar a «la concurrencia de peticiones cuyo número exceda al de puestos disponibles una solución racional, objetiva y general...». Dicho objetivo debe conseguirse con las menores cargas posibles para los solicitantes, estableciendo para ello «unos criterios de aprovechamiento racional, lógico y adecuado de las plazas existentes» cuya aplicación suponga «el menor quebranto posible para los administrados...» (Sentencia del Tribunal Supremo número 1987, de 8 de junio).

La definición de áreas de influencia únicas en municipios de una extensión y volumen de población elevados, al suponer, como ya se ha señalado, la asignación a todos los alumnos de la misma puntuación por aplicación del criterio de proximidad, favorece, en principio, el trasvase de alumnos de unas zonas a otras de las poblaciones, que exigen desplazamientos más prolongados, restan tiempo y dificultan la conciliación laboral de los padres prolongando innecesariamente las jornadas de los alumnos, al tiempo que obstaculiza su escolarización dentro de su entorno social inmediato, que de manera generalizada se considera la más deseable desde un punto de vista educativo.

Se crean así condiciones que potencialmente dan lugar a asignaciones de plaza que resultan más gravosas para las familias, y a resultados menos racionales y lógicos que si se definiesen áreas de influencia menos extensas. Resultados que se encuentran en clara oposición con el punto de vista expresado por el Tribunal Supremo en la sentencia más arriba mencionada respecto de las condiciones que deben reunir los criterios de admisión de alumnos”.

Con todo, partiendo de la normativa actualmente vigente, es lo cierto que, en la Comunidad de Castilla y León, las unidades territoriales de admisión en cada provincia



quedan definidas conforme a un procedimiento en el que son oídas las administraciones locales; y, de manera expresa, se prevé la posibilidad de que se establezcan unidades territoriales de admisión con una delimitación diferente al límite municipal, si así lo requiere la prestación del servicio educativo o la optimización de los servicios complementarios. Además, como ha indicado la Consejería de Educación en su informe, la consideración de la proximidad del domicilio al centro educativo también puede ser un criterio complementario para la admisión en los centros educativos que así lo determinen conforme a lo previsto en el art. 17.2 del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, y el artículo 12 de la Orden EDU/70/2019, de 30 de enero.

Al margen de la flexibilidad que permite la normativa vigente para determinar las unidades territoriales de admisión, sí que cabría incidir en el carácter inclusivo de la educación, que es un derecho de todos contemplado en el artículo 27 de la Constitución Española, y que hay que poner en relación con el derecho a no sufrir discriminación del artículo 14 de la misma. Ese carácter inclusivo deriva *“del estándar del Derecho internacional de los derechos humanos aplicable así como de una interpretación evolutiva de lo que significa hoy en día una educación para la libertad, equitativa y democrática”*, pudiendo entenderse que la idea de *“segregación”*, como especie del género *“exclusión”*, *“supone un aprendizaje separado o paralelo de unos y otros alumnos en función de algún rasgo personal determinado (discapacidad, etnia, género u otros)”*¹.

Con todo, la prevención y, en su caso, la eliminación de la segregación escolar para lograr una educación inclusiva debe constituir un objetivo prioritario, siendo un referente para ello el Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2020 de la UNESCO, bajo el título de *“Inclusión y educación: todos y todas sin excepción”*².

Por ello, los procedimientos de admisión de alumnos tienen que aplicarse de tal manera que permitan conjugar el derecho a la libre elección de centro en el marco de la oferta de plazas escolares existentes, con el derecho a la igualdad de oportunidades de todos los alumnos, con independencia de su condición socio-económica, y con la prevención o eliminación por parte de la Administración educativa de situaciones de segregación escolar.

Por ello, como esta Procuraduría ya ha señalado en alguna Resolución, como la de fecha 30 de abril de 2021 (Expte. 506/2021), debemos considerar que se deberían adoptar medidas como las de:

¹ REY MARTÍNEZ, F., Segregación escolar en España. Marco teórico desde un enfoque de derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género. Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 14 y 16.

² Accesible a través del siguiente enlace:
https://gem-report-2020.unesco.org/wp-content/uploads/2020/06/GEMR_2020-Summary-ES-v8.pdf



- Determinar zonas educativas que, desde un primer momento, estén pensadas para integrar una heterogeneidad en la composición social de las mismas y, dentro de ellas, en los centros educativos, con independencia de que ello requiera hacer coincidir dichas zonas con el municipio, o con otras delimitaciones dentro del municipio.

- Reforzar el papel de los órganos de participación que han de intervenir en la programación de la oferta educativa, así como en el proceso de admisión de alumnos, para acoger los intereses de las familias más desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico al margen del derecho a la elección de centro educativo (entidades locales, asociaciones de vecinos, agentes sociales, etc.).

- Establecer una oferta educativa equilibrada y condicionada por su impacto sobre la segregación escolar en las zonas en las que pudiera existir.

- Concretar un proceso de admisión en el que habría que distinguir procedimientos diferenciados y específicos para el alumnado con necesidades educativas específicas, entre el que se encuentra el alumnado en situación de desventaja socioeducativa, de modo que el origen socioeconómico del alumnado en los centros pueda ser un reflejo de la heterogeneidad socioeconómica de la zona a la que pertenecen.

- Crear eventuales ofertas de plazas singulares en centros con alta concentración de alumnos con necesidades educativas específicas, como medida excepcional para promover la demanda heterogénea y revertir supuestos de segregación.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

ÚNICA: El derecho a la libre elección de centro debe ser compatible con una distribución equitativa de los alumnos en situación de vulnerabilidad socioeducativa y del resto de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en los centros educativos. Por ello, la normativa reguladora de los procedimientos de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos debería recoger medidas como las expuestas en esta Resolución, con el fin de garantizar en mayor medida la escolarización equilibrada del alumnado y evitar situaciones de evidente diferenciación socio-económica entre el alumnado de unos y otros centros educativos y, en particular, para evitar cualquier tipo de situación de segregación.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Educación en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López