

## AL CONSELL DE LA GENERALITAT VALENCIANA

CARMEN MORALES ÁLVAREZ, con D.N.I., en su condición de Presidenta de la Asociación SOLCOM (Para la solidaridad comunitaria de las personas con diversidad funcional y la inclusión social), con domicilio social en Madrid, en C/ Raimundo Fernández Villaverde nº 53, como mejor proceda, dice:

Que habiendo tenido conocimiento del Proyecto de Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se desarrolla el principio de inclusión en el sistema educativo Valenciano, se formulan al respecto y para su toma de conocimiento y ser asumidas, las siguientes:

### A L E G A C I O N E S

#### PRIMERA.- Consideraciones de carácter general.

El Consell de la Generalitat Valenciana, tiene el propósito de aprobar un Decreto por el que se desarrolla el principio de inclusión en el Sistema Educativo Valenciano.

Conforme al texto conocido del proyecto de Decreto, constaría de un preámbulo; de un Capítulo I, con una Disposición preliminar y dos artículos; un Capítulo II, denominado “Líneas básicas” (artículos 3 al 8); Capítulo III, denominado “Diseño para todas las personas y accesibilidad” (artículos 9 y 10); el Capítulo IV, titulado “Organización de la respuesta educativa y medidas de apoyo para la inclusión” (artículos 11 a 23); Capítulo V, con el nombre de “Escolarización” (artículos 24 a 27); Capítulo VI denominado “Atención educativa al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en las enseñanzas post obligatorias y de transición a la vida adulta (artículos 28 a 32); Capítulo VII “Orientación educativa y psicoprofesional en el marco de la escuela inclusiva” (artículos 33 a 36); Capítulo VIII titulado “Coordinación, seguimiento y evaluación” (artículos 37 a 39). Se completa con tres disposiciones adicionales, una transitoria; dos derogatorias y tres disposiciones finales.

En el preámbulo del texto de Proyecto de Decreto, se hace mención a la Constitución y al marco normativo tanto estatal como autonómico, que regula el derecho a la educación, en particular, en lo que atañe a la atención a la diversidad y a la inclusión educativa.

Resulta significativo que se reconozca que después de la Ley 11/2003 de la Generalitat sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad “**no se han**

**producido políticas proactivas respecto de la educación inclusiva a favor de los colectivos más vulnerables y en riesgo de exclusión social**". Y que además se diga en el mismo preámbulo que **"desde el ámbito propiamente educativo la situación no es la deseada** y eso es causa suficiente para renovar el compromiso de su desarrollo, desde una perspectiva de igualdad de oportunidades, calidad y equidad educativa". Luego se menciona la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que como es sabido España ratificó el 21 de abril de 2008 y forma parte del Ordenamiento jurídico interno, y se alude a que en esta materia educativa es necesario abordar acciones en el ámbito educativo, que permitan profundizar en el desarrollo normativo de la educación inclusiva en el sistema educativo valenciano.

En el mismo preámbulo, se alude a la educación inclusiva en un sentido amplio, no sólo con respecto a alumnos que presenten discapacidad o diversidad funcional, sino a otros sectores o colectivos, en situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social educativa, mencionándose situaciones derivadas del origen, la etnia, lengua, situación económico-social, condiciones personales de género, de orientación sexual, etc.

Se dice luego que educar en la diversidad es reconocer que cada alumno y alumna tiene necesidades únicas. Se señalan los aspectos que caracterizan un modelo de escuela inclusiva (cultura y valores inclusivos; eliminación de barreras y movilización de recursos, el apoyo a la diversidad y la sostenibilidad).

Con respecto a las consideraciones que se contienen en el preámbulo, deben efectuarse las siguientes **observaciones**:

1. En primer término, se echa en falta un análisis y un diagnóstico de la situación de la educación en el ámbito de la Comunidad Valenciana en lo que se refiere a la inclusión educativa, y en particular, a la situación de escolarización de alumnos con discapacidad o diversidad funcional. Si se reconoce que "la situación no es la deseada" y que "no se han producido políticas educativas proactivas respecto a la inclusión educativa". El texto adolece de una mínima autocrítica. En este aspecto, sería conveniente que se dijera cuántos alumnos con discapacidad están escolarizados en los centros docentes de la Comunidad Valenciana; cuáles lo están en centros educativos ordinarios; en unidades especiales y en centros de educación especial. Las atenciones presupuestarias a este colectivo. La evolución de esos índices de escolarización y los conflictos o incidencias que se haya podido presentar.

Ello, constituiría una base relevante de partida, para luego fijar las estrategias de políticas de inclusión educativa.

Por tanto, adolece el preámbulo de tal análisis y diagnóstico de la situación educativa en la Comunidad Autónoma Valenciana, sobre las políticas y sus resultados en materia de inclusión educativa.

En la misma línea, debe hacerse mención a las sentencias que se han dictado en ámbito de la educación inclusiva por Juzgados y Tribunales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, sobre el derecho a la educación en relación con el derecho a la igualdad.

Son significativas al respecto:

- La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2011, en la que se declaró por el Alto Tribunal infringido el derecho a la educación por las insuficiencias de un aula de comunicación y lenguaje para niños con trastorno del espectro autista en un Colegio Público de Valencia.
- La más reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de noviembre de 2016 (sentencia 954/2016), en la que también se declaró vulnerado el derecho a la igualdad y el derecho a la educación por la inactividad de la Administración Educativa en adoptar las medidas de apoyo y ajustes razonables a un alumno con necesidades educativas especiales.

Estas sentencias -entre otras-, ponen de manifiesto que por parte de la Administración Educativa de la Comunidad Valenciana, no siempre se han respetado los derechos fundamentales a la igualdad, en relación con el derecho a la educación de los artículos 14 y 27 de la Constitución, lo que hubiese requerido un análisis crítico al respecto.

2. En segundo lugar, el concepto de inclusión educativa, al que se alude en el preámbulo, en un sentido muy amplio, considerando no solo la inclusión de los alumnos con discapacidad, sino de otros colectivos “en situación de vulnerabilidad”. Debe precisarse el ámbito de aplicación del Decreto, centrado en la inclusión educativa de los alumnos o personas con discapacidad.

Entendiendo loable este propósito, en el orden de una adecuada técnica jurídica y normativa, sería deseable que el Decreto se centrara en las medidas y en las actuaciones propias de lo que constituye la educación inclusiva, en los términos que define la propia legislación estatal y muy en particular, la Ley Orgánica de Educación de 3 de Mayo de 2006, que claramente diferencia lo que es la escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, de otras medidas que en el Capítulo II de dicha Ley se denominan de “compensación de las desigualdades en educación”, que hace referencia a las personas, grupos de personas que se encuentran en condiciones desfavorables en el orden económico y social.

Señalamos este aspecto porque en el artículo 1 del Proyecto de Decreto, se dice que tiene por objeto regular los principios y actuaciones tendentes a la

implementación de un modelo de inclusión en el sistema educativo valenciano, para facilitar a todo el alumnado “las competencias necesarias para su desarrollo personal, social y emocional, especialmente aquellos que se encuentran **en situación de mayor vulnerabilidad**”.

Ciertamente este concepto de “mayor vulnerabilidad” es un término demasiado amplio y cuando además luego el contenido del Decreto, se centra de manera primordial en la escolarización de alumnos con discapacidad o diversidad funcional, es decir, que presentan necesidades educativas especiales.

Por ello, parece preciso que el concepto de alumnos “con necesidades educativas especiales” aparezca claramente en el Decreto, toda vez que este concepto es el establecido en toda la legislación estatal y que también se aluda a las personas con discapacidad que aparece en el texto del Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en particular en el artículo 24 del mismo.

Se propone por tanto acotar el objeto del Decreto y su ámbito de aplicación, al derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad o diversidad funcional, que es al que propiamente se refiere toda la legislación estatal mencionada y desde luego el Convenio.

3. Otro aspecto relevante que debe reseñarse es que debería establecerse que el derecho a la educación inclusiva es un derecho fundamental y cuya titularidad corresponde a los propios alumnos o estudiantes. Como ha señalado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, que interpreta el Convenio, la inclusión educativa ha de ser entendida como:

*“Un derecho humano fundamental para todos los estudiantes. En particular, la educación, es un derecho del que aprenden, y no, en el caso de los niños, el derecho de un padre o un cuidador. En este sentido, las responsabilidades de los padres están subordinadas a los derechos del niño”.*

En el mismo sentido, se ha pronunciado el **Tribunal Supremo en la reciente e importante sentencia de 14 de diciembre de 2017** (sentencia nº 1.976/2017) -JUR 2017/313776-, que deja bien claro que las personas con discapacidad o disfunciones tienen “**el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a la educación** (artículo 27 en relación con el artículo 14)”. Y que “*para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación en el ejercicio del derecho a la educación de los alumnos con una discapacidad o trastorno grave de conducta, rigen los principios de normalización e inclusión, tanto para el acceso como en la permanencia en el sistema educativo*”.

A lo largo del Decreto y de su texto, no aparece claramente reflejado este concepto de derecho fundamental, que corresponde a las personas con discapacidad diversidad funcional y que es clave en la conceptualización actual de la discapacidad, vinculada al ejercicio de derechos fundamentales. Y que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos fundamentales que toda persona, superando por tanto este concepto el viejo y obsoleto concepto de la discapacidad, contemplado desde una perspectiva clínica o médica y en tal sentido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha marcado un hito trascendente y definitivo.

## SEGUNDA. – **Observaciones concretas a preceptos del Decreto.**

Hemos de efectuar, como introducción, una reflexión sobre el texto normativo, en el sentido de que pese a su extensión, conteniendo 39 artículos, una parte significativa de su contenido se refiere a prescripciones y mandatos de carácter general a los destinatarios y obligados a su cumplimiento, como son especialmente los centros educativos y la propia Administración Educativa, adoleciendo de una mayor concreción normativa en las obligaciones y mandatos que establece, con expresiones genéricas tales como “favorecer”, “garantizar”, “fomentar”, “impulsar”, que parecen más bien objetivos que contenidos normativos precisos y concretos. A ello hay que añadir que no contiene ningún catálogo de infracciones y sanciones por el incumplimiento de las obligaciones.

Y que el control que se otorga a la Consellería en materia de Educación y en concreto a la Inspección Educativa, se sustancia en obligaciones de control muy genéricas.

Muchos de los aspectos del Decreto van a requerir luego normas complementarias a través de otras disposiciones y debería ya haberse establecido su contenido en el mismo. Baste citar por ejemplo, que sobre la evaluación del alumnado se habla en el artículo 15 de “principios generales”, cuando una materia tan importante debería concretar y precisar con más detalle, al igual que en otros muchos aspectos, que contienen enunciación de principios y objetivos y que deberían tener una mayor concreción normativa. En la misma línea, cuando el artículo 8 habla de la participación de las familias, se habla de que los centros docentes “concretarán las medidas para hacer efectiva esa participación”. De tal manera que no se establece un catálogo concreto y determinado de medidas y derechos de los padres y representantes legales de los alumnos con discapacidad, lo cual evidencia, como estamos señalando, que el Decreto adolece de inconcreciones y de enunciados genéricos que deja en manos, en este caso de los centros educativos, el cumplimiento o determinación de aspectos esenciales que deberían estar en la regulación del Decreto.

Destacaremos algunas observaciones que se consideran objeciones esenciales en el articulado del Decreto:

- Artículo 14. Medidas y apoyos para la inclusión.

Este precepto se refiere a las medidas y apoyos para la inclusión educativa y establece una clasificación en cuatro niveles “de acuerdo con el grado de especialización e intensidad”.

El primer nivel hace referencia a una respuesta “ordinaria” de medidas y apoyos generales para todo el alumnado. El segundo nivel también de “respuesta ordinaria” se refiere a medidas y apoyos puntuales para un alumno o grupo de alumnos que presenten necesidades que afectan a su proceso de aprendizaje o de adaptación personal y social. El tercer nivel se habla ya de apoyos “de carácter extraordinario”, para el alumnado que por “complejidad de sus necesidades educativas” requiera una respuesta personalizada, de mayor especialización e intensidad. Y el cuarto nivel alude a apoyos “de carácter extraordinario”, dirigidos al alumnado con necesidades educativas especiales que requieren una respuesta “especializada, intensiva e individualizada durante toda o gran parte de su escolaridad”. Y aquí se alude a medidas de flexibilización, adecuaciones curriculares muy significativas “o la escolarización en unidades específicas o centros de educación especial”.

Se añade que los niveles tercero y cuarto, que tienen carácter extraordinario, requerirán una evaluación “sociopedagógica y la emisión de informe psicopedagógico”, el cual incorporará la propuesta de plan de actuación personalizada.

Este precepto no es conforme con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 2, 4, 5 y 24 entre otros.

La Convención no establece categorías ni niveles en los apoyos o medidas.

Establecer categorías diferenciadas en función de los niveles de apoyos o medidas, supone ya categorizar y etiquetar. Y por tanto, establecer criterios discriminatorios, cuando además no es posible establecer en abstracto y de manera genérica, esas categorías, por cuanto los ajustes razonables son por su propia naturaleza individuales. Es decir, se fijan en función de las específicas y concretas necesidades educativas de cada alumno.

Así está establecido en la Convención, que en todo momento habla de ajustes razonables, que son las modificaciones y adaptaciones necesarias en función de las necesidades educativas especiales e individualizadas de cada alumno, para garantizar con plenitud el derecho a la educación en igualdad.

Tampoco en la legislación estatal. Ni tampoco aparece esa categorización de la legislación estatal ni tampoco en la Ley Orgánica de Educación 2/2006,

ni en el Real Decreto Legislativo 1/2013, que aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad.

Procede por tanto la reconsideración del precepto y establecer como criterio general que los alumnos con necesidades educativas especiales, deberán recibir ajustes razonables de manera individualizada y en función de dichas necesidades educativas, determinada en cada caso concreto. Medidas y ajustes que además requieren de una evaluación permanente y de revisión en función de los objetivos, para su adaptación, modificación o introducción de otros ajustes, siempre con el objetivo de lograr la inclusión educativa.

- Artículo 15. Principios generales de la evaluación del alumnado en el marco de una escuela inclusiva.

Como ya se expresó, debería ser mucho más concreto y preciso el Decreto, en cuanto a los contenidos de la evaluación. Y si se refiere al alumnado con necesidades educativas especiales hay un aspecto esencial que no se menciona, como es el de la interacción del alumno con el contexto escolar, familiar y social.

Lo básico en una evaluación de esta naturaleza es determinar las necesidades educativas del alumno y en función de las mismas, establecer todos los ajustes razonables y medidas de apoyo que se requieran y teniendo en cuenta la interacción, lo que sólo se menciona de pasada en el apartado 7 del artículo 16.

El precepto debe contemplar la regulación de la evaluación, siempre desde la perspectiva de la integración educativa y dejando muy claro que no cabe centrarse en los déficits o en las limitaciones del alumno.

- Artículo 16. Evaluación y detección de necesidades del alumnado.

El apartado 2 del artículo 16, señala que la identificación “previa a la escolarización”, se refiere a las necesidades educativas del alumnado, se realizará “**por parte de los Servicios con competencias en Sanidad y Políticas Inclusivas y Sociales**”.

Este precepto tampoco es acorde con la Convención ni con la propia legislación estatal sobre educación.

Constituye un error serio atribuir a los órganos competentes en materia de Sanidad la identificación previa a la escolarización de las necesidades educativas del alumnado. Ello nos lleva de nuevo a esa concepción superada de la discapacidad desde el punto de vista clínico o médico.

Deben ser siempre los responsables educativos y los equipos de orientación los que determinen las necesidades del alumnado. Estamos ante una materia estrictamente educativa y no sanitaria.

El precepto debe por tanto reconsiderarse en el sentido mencionado, ya que tal y como está redactado, es contrario al derecho a la educación inclusiva.

- Artículo 25. Escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y compensación educativa.

Este precepto es clave en el Decreto, porque establece las modalidades de escolarización. Alude a centros educativos “ordinarios especializados”, concepto que no se precisa ni define y que introduce ya un término diferenciador. Hay centros ordinarios. Aludir a centros ordinarios “especializados”, supone ya introducir matices de discriminación o diferenciación, no justificados.

Por otro lado -y ello es aún más relevante-, la determinación de cuándo un alumno va a ser escolarizado en “unidades específicas ubicadas en centros ordinarios”, o de forma excepcional, en centros de educación especial, se hace teniendo en consideración “el nivel de individualización, especialización e intensidad de los apoyos requeridos por el alumnado”. El precepto no es conforme a Derecho y debe suprimirse tal y como está redactado.

La escolarización en unidades especiales o específicas y en centros de educación especial, sólo puede efectuarse cuando se justifique la imposibilidad de escolarización del alumno en un centro educativo ordinario. Así lo establece el artículo 74.1 de la Ley 2/2006 de 3 de mayo y el artículo 18.3 del Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad (Real Decreto Legislativo 1/2013 de 29 de noviembre).

Además, como ya ha señalado el Tribunal Constitucional, en la sentencia 10/2014 de 27 de enero y más recientemente el Tribunal Supremo en la citada sentencia de 14 de diciembre de 2017. En esta sentencia del Tribunal Supremo se dice de forma categórica:

*“4º De la normativa antes citada se deduce un doble mandato dirigido a la Administración: primero, de puesta de medios (personal cualificado, instalaciones de inclusión adecuadas y una programación que acredite que necesidades educativas específicas precisan esos alumnos) y, segundo, la carga de explicar por qué los apoyos que requiere un alumno no pueden ser prestados con medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios.*



*5° Para que la decisión de escolarizar en un centro de educación especial sea conforme a la Constitución, los informes en los que se apoye la administración educativa deben justificar ese trato diferenciado atendiendo a las peculiaridades de cada caso, deben razonar por qué supone una carga desproporcionada para la administración la escolarización en un centro ordinario con los apoyos precisos; en definitiva: por qué se opta por lo excepcional - escolarización en centros de educación especial - frente a lo ordinario.*

(...)

*De lo expuesto cabe deducir, por tanto, un mandato constitucional y legal dirigido a los poderes públicos para la consecución de un doble objetivo: uno de política social - la inclusión social de personas con disfunción o trastorno de conducta - y otro de integración en el sistema educativo. Tal mandato propio de los principios de la política social (artículo 53.3 en relación con el artículo 49, ambos de la Constitución (RCL 1978, 2836)) en el aspecto educativo percute en el ejercicio de un derecho fundamental: el acceso a la educación con condiciones de igualdad. Ese doble mandato de inclusión y la efectividad de ese derecho exige de las administraciones una concreta puesta de medios que procure esa integración en el sistema educativo ordinario con las debidas adaptaciones en función de las necesidades del interesado y sólo cabe acudir al régimen de centros de educación especial si se justifica que agotados los esfuerzos para esa integración, lo procedente es esa opción que en esas condiciones sí justificaría un trato distinto”.*

Es decir, solamente cabe la escolarización en centros de educación especial cuando los apoyos que requiera el alumno no puedan ser prestados en centros ordinarios. Y cuando se justifique además que se han agotado además todos los esfuerzos para la integración educativamente.

**Única y excepcionalmente, las Administraciones Educativas pueden decidir la escolarización en centros de educación especial o en unidades especiales en los centros ordinarios si se acreditan plena y adecuadamente tales aspectos.**

El Decreto no menciona estos aspectos esenciales, que son los únicos que pueden justificar la escolarización en centros de educación especial o en unidades específicas en centros ordinarios.

Por tanto, no cabe aludir o basarse en el grado de especialización o intensidad de los apoyos. Ese no es un criterio válido. No se ajusta a la Convención. Desconoce la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Máxime además cuando no se establecen los criterios o parámetros objetivos para determinar esa especialización o intensidad de los acuerdos.

- Artículo 27. Centros de educación especial.

En el apartado 2 de este artículo 27, se alude a que los centros de educación especial escolarizarán excepcionalmente al alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidades graves “cuando la respuesta educativa pueda prestarse **en mejores condiciones en estos centros que en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios.**

El precepto es también ilegal por las mismas razones expuestas y detalladas en lo referente al artículo 25.

No es una cuestión de “mejores condiciones” en la respuesta educativa. Cuando además esas mejores condiciones quedan a la determinación discrecional valorativa de la Administración.

Como ya se ha reseñado y se reitera, una medida excepcional como es la escolarización en centros de educación especial, sólo procede cuando también excepcionalmente se pueda justificar la imposibilidad de la atención educativa en centros ordinarios.

Se vulnera la legislación estatal citada. La propia Convención. Y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera en cambio un aspecto favorable y positivo que en el apartado 1 de este artículo 27, se aluda a que en los centros de educación especial se constituirán “como centros de recursos y apoyo a la Comunidad Educativa”.

Esta tendría que ser la configuración de los centros de educación especial, como centros de apoyo y refuerzo a los centros ordinarios.

Por ello, resulta incongruente con esta conceptualización, que luego se les atribuya la consideración de centros de escolarización en los términos que se han analizado.

- Artículo 29. Alumnado que finaliza la Educación Secundaria Obligatoria sin la obtención de Título.

El apartado 5, que alude un límite al alumnado de hasta 21 años para poder acceder a programas de 2ª Oportunidad en materia de educación y empleo, además de vulnerar el artículo 14 de la Constitución, en cuanto al

derecho a la igualdad, en relación con el artículo 27 del mismo Texto Constitucional.

Además, no tiene en cuenta la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de julio de 2017, sentencia nº 1.385/2017.

Esta sentencia ha dejado claro que no puede establecerse un límite o exclusión por el cumplimiento de 21 años, que se contiene en el artículo 74.1 de la Ley Orgánica de Educación de 3 de mayo de 2006, en el acceso a estudios o enseñanzas de personas con necesidades especiales, ya que ello vulnera el derecho a la igualdad.

Por tanto, esa limitación temporal de los 21 años en el Decreto, deberá suprimirse.

SUPLICA AL CONSELL DE LA GENERALITAT VALENCIANA, se sirva tener por formuladas las anteriores alegaciones al proyecto de Decreto por el que se desarrolla el principio de inclusión en el Sistema Educativo Valenciano; y en razón a las mismas, se asuman dichas alegaciones y se tengan en cuenta en el redactado definitivo de dicho Decreto antes de su aprobación.

MADRID, 8 de enero de 2018