

Hacia una revisión del marco legislativo español para la promoción de una universidad más inclusiva

Autora: Sra. Dña. Gema Polonio Dios
Colaboradora Honoraria Departamento de Derecho Civil

Co-autor: Sr. D. Francisco Alós Cívico
Coordinador del Servicio de atención a la Diversidad y Director
de la Unidad de Atención Psicológica

Universidad de Córdoba

Introducción

El objetivo de la presente comunicación es hacer un estudio de los aspectos jurídicos más relevantes en el ámbito educativo partiendo de la enseñanza obligatoria como premisa para hacer realidad una universidad más inclusiva. A tal fin, examinaremos los diferentes textos jurídicos que reconocen el Derecho a la Educación, desde la esfera internacional hasta analizar las diferentes leyes que desarrollan este derecho y que actualmente regulan nuestro sistema educativo. Examinada toda la normativa legal, haremos referencia al conjunto de propuestas recogidas en los diferentes planes de actuación que, a su vez, pretenden dar cumplimiento a cuanto se establece en los distintos marcos legislativos. Por último, ofreceremos una serie de medidas, consideradas de vital importancia para el logro propuesto: *una universidad inclusiva*. Años atrás, hemos asistido, debido en parte a la crisis económica y la mala gestión y distribución de los recursos, al incumplimiento de muchas de las medidas existentes, las cuales responden a las verdaderas realidades y necesidades de las personas con discapacidad, elaboradas no solo por juristas y expertos sino por las propias personas con discapacidad, colectivos, asociaciones, fundaciones, etc.

I.Una educación inclusiva para una Universidad inclusiva: ¿Qué es necesario hacer?

Para comenzar, planteemos la cuestión que da título a este epígrafe y que, en multitud de ocasiones, ha sido objeto de debate y no exenta de polémica: ¿Qué es necesario para hacer una universidad más inclusiva? Parece fácil dar respuesta a semejante pregunta señalando como primera premisa la necesidad de una educación inclusiva, valga la redundancia, desde la educación primaria o elemental. Pero si analizamos dicha cuestión con más profundidad y detenimiento, podríamos decir que sería necesario partir desde la educación infantil ya es decisivo y así lo ha demostrado la práctica habitual que la atención temprana y detección de cualquier tipo de anomalías en los primeros años de vida (0-6 años) previene el desarrollo agravado de las mismas o incluso en algunos casos, su corrección y solución. Sin embargo, afirmar que la existencia de una universidad inclusiva pasa por la necesidad de una educación inclusiva tiene connotaciones mucho más complejas de lo que a simple vista parece. Examinar cada una de ellas sobrepasa el límite de lo permitido en esta breve comunicación pero trataremos, al menos, las más importantes.

En el ámbito de la educación, el concepto de inclusión hace referencia al modo en el que la escuela, debe dar respuesta a la diversidad o heterogeneidad. La educación inclusiva es un término de reciente uso en la práctica educativa que trata de modificar el sistema escolar para que este responda a las necesidades de aquellos estudiantes que, con discapacidad o no, encuentren dificultad en su proceso de integración o adaptación en la escuela, y por tanto requieren de una atención distinta al resto de alumnos. Siguiendo esta línea, conviene resaltar las aportaciones que Villalobos y Zalakain (2010:32) realizan sobre la educación inclusiva. Dichos autores señalan que la inclusión plantea el reconocimiento y valoración de la diversidad como una realidad. Por esta razón, el centro educativo y la comunidad escolar han de estar fuertemente implicados en la atención a la diversidad, lo que conduce a la mejora de la calidad educativa en su conjunto y, en general, para todo el alumnado. La inclusión supone un sistema único para todos, lo que implica que el diseño curricular, las metodologías empleadas, los sistemas de enseñanza, las infraestructuras, así como la estructura organizativa del sistema educacional se adapten a la diversidad de la totalidad de la población escolar que el sistema atiende. En definitiva, se trata de que cada alumno no aprenda cosas diferentes, sino más bien, que las aprenda de diferente manera.

Tales apreciaciones nos llevan a afirmar que tratar educativamente las diferencias abre el camino hacia la igualdad para las personas con discapacidad, normaliza su situación, se erradican problemas de discriminación y se construye así una sociedad más incluyente, cuyo instrumento fundamental resulta ser la EDUCACION. Por tanto será necesario la adopción de medidas de acción tanto positivas como preventivas que solventen cualquier situación adversa que provoque que muchos alumnos abandonen sus estudios como consecuencia de encontrarse con un sistema inoperativo y poco flexible. Si conseguimos un sistema educativo inclusivo desde su origen e inicio será posible por tanto, construir una universidad más inclusiva. No puede entenderse una universidad inclusiva si no existe una educación obligatoria y un Bachillerato de semejantes características ya que son las premisas esenciales y eslabones necesarios para la consecución de tan ambicioso fin. Veamos a continuación donde aparece contemplado desde el punto de vista jurídico este sistema educativo inclusivo que nos conduce a una universidad inclusiva.

II. Marco Normativo en materia de Educación: situación actual

El marco jurídico que regula el Derecho a la Educación como derecho fundamental aparece reconocido legalmente en todos los ámbitos: A nivel internacional, y con motivo de la celebración de su X aniversario, debemos referir en primer lugar, la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual, en virtud de su artículo 24 apartado 2 (a) establece: *“Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad”*. Continúa su apartado 2 (b) señalando que *“Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan”*. Dicho precepto, en su apartado 5, recoge que *“Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior...Analizando dicho texto, resulta procedente hacer la siguiente apreciación en cuanto que, habla de educación primaria y secundaria y en último lugar de “acceso a la educación superior” lo que viene a confirmar la reflexión aportada en el anterior epígrafe.*

A nivel estatal, hay que distinguir: en primer lugar, con carácter general, nuestra Carta Magna, según la cual, el reconocimiento de este derecho, se establece en su artículo. 27.1 señalando que: *“Todos tienen derecho a la educación”*. Será la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53.1 en relación con el 81 de la propia Constitución, desarrolle con precisión el ejercicio de este derecho constitucional. En segundo lugar, centrándonos en el ámbito de la discapacidad, tampoco podemos olvidar el artículo 49 de nuestra Carta Magna junto con su principal norma de desarrollo, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, el cual recoge en su Capítulo Cuarto (arts. 18-21), el derecho de las personas con discapacidad a una educación inclusiva así como las garantías adicionales necesarias para su cumplimiento.

Llegados a este punto, es necesario resaltar del análisis de este Real Decreto legislativo los siguientes aspectos: por un lado, el artículo 16, nos remite a la Ley

Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), como guía jurídica a seguir en la impartición de la educación inclusiva mediante los apoyos y ajustes que se reconocen en la misma. Por otro lado, solo se hace mención expresa a la Universidad, en el artículo 20 letra (c) que establece que *“Las personas que cursen estudios universitarios, cuya discapacidad les dificulte gravemente la adaptación al régimen de convocatorias establecido con carácter general, podrán solicitar y las universidades habrán de conceder, de acuerdo con lo que dispongan sus correspondientes normas de permanencia...”* y en la Disposición Final Segunda la cual señala que *“en el caso de las enseñanzas universitarias, el Gobierno fomentará que las universidades contemplen medidas semejantes en el diseño de sus titulaciones”* pero en ningún momento, en este texto jurídico, se define en qué consisten estas medidas, remitiéndonos igualmente, (de la misma manera que hace la letra c) del antedicho artículo 20) a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y/o en su defecto, a los Estatutos por los que cada universidad se rige, constituyendo ambos instrumentos una manifestación de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 27.10 de la Constitución Española. Hasta aquí, hemos podido comprobar el reconocimiento de este derecho, tanto a nivel internacional, como en nuestra Constitución y legislación sectorial en materia de discapacidad, pero ¿qué señala la Ley de Educación y la Ley de Universidades como normativa específica de referencia?

Desde finales de los años ochenta, el movimiento materializado por padres, profesores, y las propias personas con discapacidad, luchan por el cambio de una educación especial en aras de una educación inclusiva. Este movimiento partía de la idea de una educación diversa del alumnado comprometida en crear nuevas formas. En este sentido, y haciendo valer tal propuesta, la misma se convirtió en realidad práctica, con la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Si bien esta ley no hablaba de forma específica a lo largo de su articulado del alumnado con discapacidad ni hace referencia a la misma, si incorporó el Capítulo V bajo la denominación *“De la educación especial”* regulando la integración de las personas con **necesidades educativas especiales** temporales o permanentes en el sistema educativo de forma normalizada y bajo la atención de profesionales especializados y medidas que garantice su proceso de aprendizaje.

Posteriormente, siguiendo la línea trazada y en un paso más hacia adelante, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación (LOE), recoge ya de forma expresa el

término discapacidad abordando principios fundamentales como, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad universal y la educación inclusiva con especial atención a las personas con discapacidad. Dentro del Título II, Capítulo I se habla de alumnado con **necesidad específica de apoyo educativo** ampliando el concepto referido y abarcando, a lo largo de sus tres secciones, al alumnado con necesidades educativas especiales, con altas capacidades e integración tardía en el sistema educativo. Como bien señala Martínez Abellán (2010:152), de la misma se desprende un compromiso social de los centros con la educación, desde el principio de autonomía de los mismos, a realizar una escolarización sin exclusiones, respondiendo a los principios de calidad, equidad e inclusión mediante la planificación y ejecución de medidas que responda a las necesidades de todo el alumnado.

Recientemente, solo siete años más tarde, la Ley de Educación ha sido modificada considerablemente en algunos de sus preceptos por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) y, en vigor desde el curso escolar 2015/2016, la cual acarrea importantes novedades legislativas en materia de discapacidad entre las que podemos destacar:

a) Añade al Título II, Capítulo I (arts. 71-79) de la LOE, ya referido, una cuarta sección, denominada “alumnado *con dificultades específicas en el aprendizaje*”, una medida más que viene a completar al resto de las que ya aparecían recogidas en este Título.

b) Incorpora la participación del alumnado con discapacidad en los Programas de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento (art. 27 LOE denominado anteriormente Programas de Diversificación Curricular y modificado por el art 19 LOMCE).

c) Se establecerán medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera para el alumnado con discapacidad (art. 34 LOE modificado por el art. 24 de la LOMCE).

d) Fomentar la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, así como de las personas con discapacidad, para acceder a una formación que permita todo tipo de opciones profesionales y el ejercicio de las mismas (art. 40 LOE modificado por art. 33 LOMCE).

e) Acceso a la enseñanza obligatoria para las personas adultas en cuyo caso las Administraciones educativas velarán por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de

las personas con discapacidad que se presenten a dichas pruebas (art.68 LOE modificado por el art.54 LOMCE). De igual manera lo reconoce el art. 69 LOE (modificado por los apartados 4 y 5 de los artículos 55 y 56 de la LOMCE) para las enseñanzas postobligatorias, bachillerato y formación profesional.

f) En cuanto a las normas de organización, funcionamiento y convivencia (art. 124.2 LOE modificado art.78 LOMCE) se establece que las medidas correctoras deberán ser proporcionadas a las faltas cometidas, considerándose muy graves aquellas conductas que atenten contra la dignidad personal de otros miembros de la comunidad educativa, que tengan como origen o consecuencia una discriminación de discapacidad, entre otras (raza, genero, orientación sexual, creencia religiosa).

Por último, con respecto al tema que da contenido a esta ponencia, en materia de **Universidad** (art. 38 LOE modificado por art. 31 de la LOMCE), la ley señala que los procedimientos de admisión a la universidad deberán realizarse en condiciones de accesibilidad para los alumnos y alumnas con discapacidad. A tal respecto y como ya hemos avanzado, existe una norma que nos ha de servir de referencia para el análisis que nos ocupa. Se trata de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que si bien recoge en su Disposición adicional vigésima cuarta, denominada “*De la inclusión de las personas con discapacidad en las universidades*”, remite a la legislación de cada universidad, para que sean ellas, en virtud de su autonomía, las que recojan en sus Estatutos propios, un plan de acción que favorezcan los medios, recursos y apoyos necesarios que atiendan las necesidades de las personas con discapacidad.

Por último, como breve referencia, a nivel autonómico, puesto que las competencias en materia de Educación están transferidas, en el caso de Andalucía destacan, el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades como la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía, las cuales hacen mención expresa a este derecho.

III. Propuestas y mejoras para el logro de una Universidad incluyente

Analizado el marco legal educativo, resta solo referirnos a las distintas estrategias que recogen un sinnúmero de medidas cuyo objetivo principal es cumplir todo cuanto se establece en los distintos textos normativos. A tal respecto, la Estrategia

Española sobre Discapacidad 2012-2020¹ engloba en su primera parte, el diagnóstico de la situación actual de las personas con discapacidad y la definición de los principios inspiradores. En la segunda parte de la misma, se desarrollan, siguiendo los objetivos de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020², las medidas que constituyen el plan de acción propiamente dicho y que se concretan en el ámbito educativo entre otros (accesibilidad, empleo, pobreza y exclusión social, participación...). Para este propósito, se contempla que la carencia educativa y de formación limitará de manera decisiva el progreso individual de la persona, así como su integración social. Por ello se requiere de una actuación que garantice la verdadera inclusión en el sistema educativo de las personas con discapacidad, sobre todo, desde niños y en los niños, por ser el sector más vulnerable. Igualmente resulta de vital importancia, un apoyo individual en beneficio e interés de la persona. Las medidas estratégicas adoptadas en este ámbito son:

1. Respaldar a la Unión Europea en su objetivo de lograr una educación y formación inclusivas y de calidad en el marco de la iniciativa “Juventud en movimiento”.
2. Impulsar la detección precoz de las necesidades educativas especiales.
3. Promover una educación inclusiva en todas las etapas educativas empleando los medios y recursos que sean necesarios.
4. Potenciar la formación continuada de todo el profesorado.
5. Avanzar en la inclusión de asignaturas que coadyuven a garantizar los derechos de las personas con discapacidad.
6. Formación de los trabajadores con discapacidad para facilitar el mantenimiento y la progresión en la carrera laboral.

Del elenco de medidas propuestas en materia de educación, puede comprobarse y así se plasma tanto en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 como en el Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020³, que la gran olvidada sigue siendo **la universidad**. Ello obedece a que muchas de las personas que padecen algún tipo de discapacidad, se ven obligadas a salir del ámbito escolar o en

¹Aprobada por el Consejo de Ministros, el 14 de octubre de 2011, establecida para ser el referente y directriz a largo plazo de las políticas públicas españolas en materia de discapacidad.

²Adoptada por el Consejo Europeo, de 17 de junio de 2010. Pueden consultarse en : <http://www.msssi.gob.es/ssi/discapacidad/informacion/planAccionEstrategiaEspanolaDiscapacidad.htm>. Consultada 29 de agosto 2016.

³Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros el día 12 de septiembre de 2014. Tiene su antecedente en el III Plan de Acción 2009-2012. Ambos tienen en común áreas principales de acción cuyas medidas enfrentan los déficits en participación, empleo y formación de las personas con discapacidad. Pero se diferencian en cuanto el III Plan formulaba un enfoque global que propugnaba el avance en la promoción de la autonomía personal, a través del reconocimiento de la discapacidad como un componente de la diversidad humana.

incluso en ocasiones, ni siquiera llegan al Universitario, ante la imposibilidad de continuar debido a la escasez de recursos que los mismos centros destinan a las personas con discapacidad. Como consecuencia, nos encontramos ante un sistema educativo rígido con una accesibilidad e igualdad formal reconocida pero materialmente poco efectiva. Según la Fundación Universia, el número de estudiantes con discapacidad matriculados en las universidades españolas durante el curso académico 2015-2016 ha disminuido hasta las 20.695 personas, lo que supone un descenso del 4%, con respecto al total de estudiantes con discapacidad matriculados en el año anterior, que eran 21.577⁴. Es vital que la plasmación formal del derecho a la educación tal como acabamos de analizar, esté acompañada de una plasmación material, que en ocasiones, brilla por su ausencia. Apostar por una universidad inclusiva supone:

1- Que las personas con discapacidad no encuentren dificultad para acceder a titulaciones superiores y continuar con la formación deseada. Ha de ser la legislación sectorial la que regule de manera más precisa, las medidas que garanticen una universidad inclusiva pues la propia ley de discapacidad no hace referencia a ningún tipo de medida concreta (solo generalidades). Con ello, se evitaría que la adopción de dichas medidas quedara expuesta a la libre iniciativa del gobierno de turno. Una vez recogidas e implantadas, serían de obligado cumplimiento para toda la comunidad universitaria.

2-Habilitar/adaptar las universidades a la demanda de las necesidades solicitadas según lo establecido en la legislación.

3-Potenciar las universidades de calidad como medio en la formación para personas con discapacidad.

4-Dar mayor relevancia y protagonismo a las oficinas de atención a la discapacidad/diversidad que cada universidad, unilateralmente y en ejercicio de su autonomía, ante la inacción legal del legislador, han desarrollado, convirtiéndolas en verdaderos centros de información, atención y gestión de las necesidades de las personas con discapacidad/diversidad⁵. Estas han de ser el órgano intermediador entre las personas con discapacidad y la Institución universitaria.

⁴ <https://asociaciondoce.com/2016/03/09/guia-de-atencion-a-la-discapacidad-2016-fundacion-universia/>. Consultada 29 agosto 2016.

⁵ Consultar la Guía de Atención a la Discapacidad en la Universidad 2016 donde se ofrece información sobre ayudas al estudio y centros de atención a las personas con discapacidad en todas las universidades de España.

5- Implantar y fomentar la coordinación interadministrativa e interuniversitaria, mediante reuniones sectoriales entre las distintas oficinas de atención a la discapacidad/diversidad de las diferentes universidades, con el fin de compartir propuestas, medidas, objetivos, proyectos, dotación económica, y así homogeneizar la situación entre las universidades para garantizar la situación de las personas con discapacidad. Con ello, se evitarían universidades de primera y segunda categoría en cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad.

6- Derivación de recursos económicos, materiales y profesionales, suficientes, que satisfagan las obligaciones de las universidades con los estudiantes con discapacidad. Dichos recursos debería estar basados en criterios objetivos y no de disponibilidad presupuestaria según cada universidad. El panorama de las universidades españolas pone de manifiesto una gran variabilidad de recursos entre ellas.

Para finalizar y como reflexión a esta breve revisión jurídica, parece acertado dar por concluida esta ponencia con esta frase: *Educación y Derecho son las herramientas que hacen posible una universidad inclusiva*. Palabras como las de Arnaiz (2007:35-40), vienen a ratificar semejante aseveración, pues señala que “es imprescindible educar y legislar en el marco de un modelo social y diverso de la discapacidad”. Este nuevo modelo requiere de una educación de calidad, no discriminatoria, participativa y que asuma la heterogeneidad como factor de enriquecimiento. Hacer de la discapacidad una “normalización”, no una causa de distinción. Educar bajo el concepto de que las personas con discapacidad son diferentes/diversas pero no por ello, desiguales al resto. La educación contribuye a mejorar la vida y es una pieza clave para acabar con las desigualdades más arraigadas en la sociedad porque la educación promueve la libertad y la autonomía personal generando importantes beneficios para el desarrollo personal y social.

Bibliografía

- ARNAIZ, P. (2007) *La atención a la diversidad: programación curricular*, Madrid, Editorial de la Universidad Estatal a distancia (UNED).
- MARTÍNEZ ABELLÁN, R. (2010), “Una aproximación a la educación inclusiva en España”, *Revista de Educación Incluida*, vol.3, Murcia, pág. 152.
- VILLALOBOS, E. Y ZALAKAIN, J. (2010) “*Discapacidad, Inclusión y Tercer Sector*, Madrid, Cermi.

Webgrafía

- <http://guia-de-atencion-a-la-discapacidad2016.fundacion-universia>. Consultada 29 de agosto 2016.
- <http://www.mssi.gob.es/ssi/discapacidad/informacion/planAccionEstrategiaEspanolaDiscapacidad.htm>. Consultada 29 de agosto 2016.

Legislación

- España, Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Boletín Oficial del Estado, 21 de abril de 2008, núm. 96.
- España, Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
- España, Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), Boletín Oficial del Estado, de 4 de julio de 1985, núm. 159
- España, Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), Boletín Oficial del Estado, de 4 de octubre de 1990, núm. 238.
- España, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), Boletín Oficial del Estado, de 4 de mayo de 2006, núm. 106.
- España, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), Boletín Oficial del Estado, de 10 diciembre de 2013, núm. 295.
- España, Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, Boletín Oficial del Estado, 24 de diciembre de 2001, núm. 307.
- España, Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, Boletín Oficial del Estado, 3 de diciembre de 2013, núm. 289.
- España, Andalucía Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, Boletín de la Junta de Andalucía, 11 de enero de 2013, núm. 8.
- España, Andalucía, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía, Boletín de la Junta de Andalucía, 17 de abril de 1999, núm.45.