

Advance Unedited Version

Distr. general
4 de junio de 2017

Original: español
Español, inglés y ruso únicamente

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Informe de la investigación relacionada con España bajo el artículo 6 del Protocolo Facultativo^{*,}**

* adoptado por el Comité en su 18° período de sesiones.

** En su 18° período de sesiones (14 Aug 2017 - 1 Sep 2017), el Comité decidió que el presente informe se publicaría una vez transcurrido el plazo previsto en el artículo 6, párrafo 4, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Índice

	<i>Página</i>
A. Establecimiento de la investigación.....	3
B. Normas internacionales de derechos humanos	3
C. Cooperación del Estado parte	4
D. Visita al Estado parte	4
E. Fuentes de información y confidencialidad del procedimiento	4
F. Antecedentes contextuales de la investigación	5
G. Resumen de los hallazgos	7
H. Conclusiones y recomendaciones	16

1. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad estableció en su 17º período de sesiones (CRPD/C/17/2) que cualquier proyecto de documento relacionado con sus actividades en el marco de la Convención y su Protocolo Facultativo que requiriera su discusión y aprobación por el Comité debería ser traducido a los idiomas de trabajo del Comité. Las actividades relacionadas con los procedimientos de investigación, incluido el informe del Comité, están previstas en los artículos 6 y 7 del Protocolo Facultativo y el artículo 89 del reglamento del Comité.

A. Establecimiento de la investigación

2. La presente investigación examina las presuntas violaciones graves o sistemáticas del artículo 24 (derecho a la educación) de la Convención por el Estado parte, a saber, la alegada exclusión estructural y segregación de las personas con discapacidad del sistema educativo general por motivos de discapacidad, desde 2011 (fecha del examen del informe inicial del Estado parte) hasta la fecha de adopción del presente informe.

3. En septiembre de 2014 el Comité recibió información de una organización de personas con discapacidad que alegaba violaciones graves y sistemáticas del artículo 24 de la Convención y que solicitaba al Comité llevar a cabo una investigación sobre el tema. En enero de 2015, el grupo de trabajo sobre comunicaciones e investigaciones del Comité consideró que la información recibida era fiable e indicativa de posibles violaciones graves o sistemáticas del derecho a la educación y decidió registrar la solicitud. De conformidad con el artículo 6, párr. 1, del Protocolo Facultativo y el artículo 83, párr. 1, de su reglamento, el pleno del Comité en su 14º período de sesiones (17 de agosto a 4 de septiembre de 2015), decidió transmitir la información recibida al Estado parte e invitarlo a cooperar en el examen de la misma y, con tal fin, a presentar sus observaciones antes del 1 de noviembre de 2015. El Estado parte presentó sus observaciones el 13 de noviembre de 2015.

4. Durante su 15º período de sesiones (29 de marzo a 21 de abril de 2016), el Comité, de conformidad con el artículo 6, párr. 2, del Protocolo Facultativo y el artículo 84, párr. 1, del reglamento, examinó las observaciones formuladas por el Estado parte, además de información complementaria de otras fuentes, decidió establecer una investigación sobre las presuntas violaciones y designó a tres de sus miembros para desarrollarla. El 24 de mayo de 2016, el Comité recibió una solicitud de uno de los órganos del mecanismo de vigilancia independiente designado conforme al artículo 33, párr. 2, de la Convención, solicitando se estableciera una investigación sobre presuntas violaciones al derecho a la educación de personas con discapacidad. Al tratarse de información que ya había sido previamente analizada por el Comité, y dada la fiabilidad de la fuente, el Comité decidió acumular esta solicitud a la investigación en curso. El Comité comunicó las decisiones previamente citadas al Estado parte el 30 de junio de 2016.

B. Normas internacionales de derechos humanos

5. La Convención no establece nuevos derechos sino que aclara y recoge por vez primera de forma explícita que el derecho a la educación es el derecho a la educación inclusiva y de calidad, culminando así un proceso de evolución normativa que tiene su origen en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. El derecho a la educación ha sido abordado en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que afirma que toda persona tiene derecho a la educación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13 reafirma lo anterior, agregando que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, y favorecer la comprensión y la tolerancia. La Convención sobre los Derechos del Niño establece, en su artículo 23, el derecho del niño con discapacidad a tener acceso efectivo a la educación y la capacitación con el objeto de lograr su desarrollo individual y su inclusión social. En su artículo 28, establece el derecho del niño a la educación, derecho que debe ejercerse en condiciones de igualdad y, en su artículo 29, estipula que la educación del niño debe estar encaminada a desarrollar su personalidad, sus aptitudes y su capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades.

6. El artículo 24 de la Convención consagra que las personas con discapacidad tienen derecho a la educación y que, correlativamente, los Estados partes tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar la educación inclusiva y de calidad para todas las personas sin distinción. Según el párrafo 1 del mismo artículo, los Estados partes deben garantizar el derecho a la educación para las personas con discapacidad en un sistema inclusivo a todos los niveles, incluyendo el nivel preescolar y la educación terciaria, las escuelas vocacionales y de educación continua, así como las actividades extraescolares y sociales. Según su observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, el Comité considera que el derecho a la educación es el derecho de todas las personas a aprender en un sistema educativo diseñado teniendo en cuenta las necesidades de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, en donde todos los centros educativos acogen a todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, lingüísticas u otras. No solo se trata de brindar una educación de calidad, sino también de cambiar las actitudes de discriminación y los sistemas discriminadores, para crear sociedades inclusivas, que respeten y valoren las diferencias y la dignidad de todas las personas por igual. La educación inclusiva valora la diversidad como elemento enriquecedor del proceso de enseñanza y aprendizaje y favorecedor del desarrollo humano. Para atender adecuadamente a las diversas necesidades educativas que presentan los estudiantes, de modo que puedan desarrollar su personalidad, aptitudes y capacidades hasta el máximo de sus posibilidades, se deben garantizar los apoyos y ajustes necesarios. Conforme al artículo 24, párr. 2, apdo. a), de la Convención, las personas con discapacidad no deben quedar excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad.

7. El artículo 4 de la Convención establece las obligaciones generales de los Estados partes, quienes deben garantizar la implementación de la Convención por todos sus órganos, incluidos los gobiernos autonómicos a los que se han transferido competencias. Los Estados partes se comprometen a “velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto” en la Convención (párr. 1, apdo. d)). Si bien los Estados partes pueden delegar tareas o la provisión de servicios a terceros, deben “[t]omar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad” (párr. 1, apdo. e)). Esta delegación de tareas, así como la descentralización de poderes no reduce la responsabilidad que tienen los Estados partes de cumplir con su obligación de “asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad” (párr. 1).

8. El Comité recuerda que, de conformidad con el artículo 2 de la Convención y sus observaciones generales núm. 2 (2014) sobre accesibilidad, y núm. 4 (2016), la denegación de los ajustes razonables constituye discriminación. Los Estados partes tienen la obligación inmediata de realizar ajustes razonables desde el momento en que una persona con discapacidad los requiere en una determinada situación, por ejemplo, en la escuela, para disfrutar de sus derechos en igualdad de condiciones con los demás. Los ajustes razonables buscan garantizar la no discriminación. Es obligación del Estado parte probar la proporcionalidad de un ajuste, o si su realización constituye una carga indebida.

9. Asimismo, el artículo 4, párr. 2, reconoce la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, y la obligación de los Estados partes de tomar medidas hasta el máximo de los recursos a su disposición, sin perjuicio de las obligaciones de aplicación inmediata como la eliminación de la discriminación y las desigualdades en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

C. Cooperación del Estado parte

10. De conformidad con el artículo 6 del Protocolo Facultativo y el artículo 85 del reglamento, el Comité solicitó la cooperación del Estado parte, que designó como punto focal al jefe de área de la Oficina de Derechos Humanos, Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Comité aprecia que su solicitud de visita al país haya sido concedida por el Estado parte y agradece el apoyo prestado a lo largo del procedimiento.

D. Visita al Estado parte

11. La visita tuvo lugar del 30 de enero al 10 de febrero de 2017. Dos miembros del Comité visitaron Madrid, León, Valladolid, Barcelona, Sevilla y Málaga.

12. Los miembros entrevistaron a más de 165 personas, entre ellas funcionarios del Gobierno central y de las 17 comunidades autónomas, representantes de organizaciones de personas con discapacidad y otras organizaciones de la sociedad civil, investigadores, académicos, magistrados y abogados. El Comité encomia los esfuerzos de todos los interlocutores para proporcionar información valiosa y actualizada.

E. Fuentes de información y confidencialidad del procedimiento

13. De conformidad con el artículo 83 del reglamento, el Comité recopiló información adicional de diversas fuentes. El Comité reunió voluminosas pruebas documentales, de las que muchas ya estaban en el dominio público, tales como los informes anuales del mecanismo independiente de seguimiento de la aplicación de la Convención y estadísticas de distintos departamentos y dependencias gubernamentales. El Comité también recibió documentos confidenciales. Algunos documentos recopilados se basan en encuestas realizadas por institutos de investigación y fuentes académicas.

14. Según el párrafo 5 del artículo 6 del Protocolo Facultativo, el procedimiento de investigación se lleva a cabo de manera confidencial. Todas las personas contactadas e invitadas a participar en reuniones y entrevistas durante la visita al país firmaron la declaración solemne prevista en el párrafo 3 del artículo 87 del reglamento.

F. Antecedentes contextuales de la investigación

La Convención en el ordenamiento jurídico nacional, descentralización y marco independiente de monitoreo

15. Según el artículo 96, párr. 1, de la Constitución Española, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente, forman parte del ordenamiento interno. Además, de acuerdo al artículo 10, párr. 2, de la Constitución, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de acuerdo a los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, incluida la Convención, en tanto tratado de derechos humanos.

16. Según el artículo 14 de la Constitución: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, incluida tácitamente la discapacidad. El artículo 27 de la Constitución reconoce el derecho de todos a la educación, incluidas las personas con discapacidad.

17. El artículo 49 de la Constitución afirma que “[l]os poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”. En materia legislativa, en 2011 se dictó la Ley 26/2011 de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Todas las leyes de discapacidad que se habían dictado fueron compiladas en 2013 en 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.

18. Según la información proporcionada por el Estado parte, el sistema educativo se organiza de la siguiente manera: las competencias educativas se distribuyen entre la administración general del Estado (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y las comunidades autónomas (consejerías o departamentos de educación). En Ceuta y Melilla son asumidas por el propio Ministerio. El trabajo que se realiza entre este Ministerio y las comunidades autónomas se coordina con mecanismos institucionales, como la Conferencia Sectorial de Educación, que buscan lograr la máxima coherencia e integración del sistema

educativo. El Ministerio y los responsables de educación de las comunidades autónomas se reúnen periódicamente para dialogar, deliberar sobre los proyectos de normas a establecer y adoptar los criterios de distribución territorial necesarios para las subvenciones a programas educativos territoriales. La Conferencia Sectorial o las distintas comisiones constituidas según la materia a tratar permiten el examen conjunto de los problemas encontrados y las actuaciones proyectadas para afrontarlos.

19. La Comisión General de Educación está formada por un representante, con rango al menos de director general, designado por cada una de las comunidades autónomas y por el Director General de Evaluación y Cooperación Territorial del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, quien es su presidente. Dicha Comisión actúa como órgano de cooperación activa entre las comunidades autónomas y el Estado y como órgano de apoyo de la Conferencia de Educación. Entre sus principales funciones se encuentran la colaboración y coordinación necesarias para el buen funcionamiento de la Conferencia, de las distintas comisiones, grupos de trabajo y ponencias. Existen otros espacios de debate y colaboración, en los que se cuenta con la presencia de expertos y de representantes de la administración, tales como:

- La ponencia sobre necesidades educativas especiales, con la participación de comunidades autónomas, expertos, distintas unidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, otros ministerios y el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad;
- El grupo de trabajo con las comunidades autónomas sobre necesidades educativas especiales;
- El Foro para la Atención Educativa a Personas con Discapacidad, un órgano colegiado de carácter consultivo, presidido por el Ministro de Educación e integrado por representantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, del Consejo Escolar del Estado, de la Conferencia Sectorial de Educación, de la Conferencia General de Política Universitaria, del Consejo de Estudiantes Universitarios y de la Universidad.

20. Respecto a las administraciones educativas en las comunidades autónomas, cada una ha configurado su modelo de administración educativa. También existen diferentes órganos colegiados de participación cuyas funciones están determinadas por la normativa de cada comunidad autónoma:

- Consejo Escolar Autonómico: es el órgano superior de consulta, asesoramiento y participación social en materia de enseñanza no universitaria. Los tipos de consejos escolares y sus ámbitos de actuación son diferentes en cada comunidad autónoma;
- Consejos de Formación Profesional Autonómicos: realizan funciones de planificación, coordinación y evaluación del sistema educativo en materia de formación profesional;
- Consejos Autonómicos de Enseñanzas Artísticas Superiores: son órganos de consulta y asesoramiento de estas enseñanzas;
- Consejos de Universidades: se trata de órganos de consulta y cooperación en materia universitaria.

21. El Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

22. El Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, designó al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad como mecanismo independiente de seguimiento de la aplicación de la Convención a los efectos del artículo 33, párr. 2, de la misma. El Defensor del Pueblo de España también forma parte del marco de monitoreo.

G. Resumen de los hallazgos

23. El Comité considera que la información disponible revela violaciones al derecho a la educación inclusiva y de calidad principalmente vinculadas a la perpetuación, pese a las reformas desarrolladas, de las características de un sistema educativo que continua excluyendo de la educación general, particularmente a personas con discapacidad intelectual o psicosocial y discapacidades múltiples, con base en una evaluación anclada en un modelo médico de la discapacidad y que resulta en la segregación educativa y en la denegación de los ajustes razonables necesarios para la inclusión sin discriminación en el sistema educativo general. Esta situación de segregación, respecto a la cual el Comité hizo referencia en sus observaciones finales sobre España en 2011, continúa afectando, como entonces, a alrededor de un 20% de las personas con discapacidad, con repercusiones adversas para su inclusión en la sociedad.

24. El Comité tomó nota de iniciativas para transitar hacia la inclusión educativa, que se han ido agregando a los mecanismos y prácticas existentes sin una transformación profunda del sistema educativo. Observa que las dificultades a las que se enfrentan los estudiantes con discapacidad se resuelven de manera *ad hoc*, y el destino del estudiante con discapacidad depende en la mayoría de los casos de la voluntad de sus padres, y del personal administrativo, educativo y de inspección involucrado, más no de la realización de su derecho a la educación inclusiva y de calidad.

1. Principales características del marco normativo en lo relativo al derecho a la educación en el Estado parte

25. En el ordenamiento jurídico de España conviven las normas de carácter estatal, dictadas por las Cortes Generales, con las normas autonómicas, dictadas por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Según la información proporcionada por el Estado parte, a nivel estatal, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, establece la legislación básica en materia educativa. La Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, complementa las disposiciones de la Ley Orgánica de Educación, que establece, como principios del sistema educativo, entre otros, la calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias, la equidad, la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación. La Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa se completa por una normativa “para la atención al alumnado con necesidades educativas especiales”.

26. La normativa interna si bien proclama la educación inclusiva, contiene preceptos que permiten la exclusión sobre la base de la discapacidad. La legislación actual utiliza el mismo lenguaje que existía ya en la normativa de 1982. La Ley 13/1982 de integración social de los minusválidos establecía en el artículo 23, párr. 2, que “[l]a educación especial será impartida transitoria o definitivamente a aquellos minusválidos a los que les resulte imposible la integración en el sistema educativo ordinario”. Más recientemente, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, establece en su artículo 18, párr. 3, que “la escolarización de este alumnado [estudiantes que requieren atención especial para su aprendizaje o necesidades inclusivas] en centros de educación especial o unidades sustitutorias de los mismos sólo se llevará a cabo cuando excepcionalmente sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios y tomando en consideración la opinión de los padres o tutores legales”.

27. En segundo lugar, la Ley Orgánica de Educación, en su artículo 74, párr. 1, estipula que “[l]a escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, pudiendo introducirse medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario. La escolarización de este alumnado en unidades o centros de educación especial, que podrá extenderse hasta los veintiún años, sólo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios”. Este artículo permanece en la Ley Orgánica para la mejora de la calidad

educativa, que aborda la situación de niños y niñas con discapacidad en su título II (Equidad en la educación).

28. A través de la excepción del artículo 74, párr. 1, de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, la legislación perpetúa la exclusión discriminatoria basada en la discapacidad. El Comité observó que la aplicación práctica de esta legislación resulta en la exclusión de los alumnos con discapacidad del sistema de educación general, además de la separación del alumnado con discapacidad de su comunidad inmediata en la mayoría de los casos, en razón de la ubicación de los centros de educación especial. El Comité observó que el marco normativo permite la coexistencia de dos sistemas de educación, ordinaria y especial, con estándares educativos distintos, dejando a los alumnos con discapacidad en un entorno de muy baja o menor expectativa del alumnado con discapacidad y de su rendimiento por parte de los maestros y la administración. La exclusión incluye prácticas segregativas en donde el alumnado con discapacidad transferido al sistema de educación especial es percibido como personas de “segunda categoría”, “sin muchas oportunidades”, excluidos del resto de la sociedad.¹

29. La Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa establece que los requisitos del alumnado “con dificultades específicas de aprendizaje” serán identificados y evaluados “de la forma más temprana posible” (art. 79 *bis*). La Orden de 18 de marzo de 2010 regula los procedimientos para llevar a cabo evaluaciones psicopedagógicas, y ha establecido los criterios para la escolarización del “alumnado con necesidades educativas especiales”, todavía basados en el modelo médico de la discapacidad. En la práctica, se observa la identificación y valoración de las necesidades educativas del alumnado queda a la iniciativa del profesional involucrado. Según el artículo 2 de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, personal con la debida cualificación y en términos determinados por las administraciones educativas debe llevar a cabo la identificación de las necesidades educativas. Esta amplia concepción ha dado lugar a diversas prácticas respecto al perfil de los profesionales involucrados y a las prácticas aplicadas. No hay directrices claras sobre cómo realizar una evaluación (incluyendo las evaluaciones aplicadas, el número de veces que el niño ha sido observado, los contextos y los objetivos). Esta disparidad tiene consecuencias serias para los niños y niñas concernidos: es generalmente muy difícil cuestionar u obtener la revisión de un diagnóstico inicial. En caso de obtener su revisión, no existe garantía de que se realice de forma minuciosa, objetiva y periódica. En el curso de la investigación, se señalaron varios casos en los cuales las supuestas revisiones del diagnóstico inicial consistieron en una repetición, palabra por palabra, de las primeras conclusiones, sin que los niños o niñas afectados fueran atendidos con el tiempo, minuciosidad y objetividad necesarios.

30. Según el artículo 74, párr. 4, de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa corresponde a las administraciones educativas de cada comunidad autónoma la promoción de la educación entre “niños y niñas con necesidades educativas especiales”. También establece en su artículo 71, párr. 2, que “[c]orresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para [...] los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria”. Sin embargo, no hay directrices sobre la implementación de estos principios generales. Cada comunidad autónoma puede decidir desarrollar o no su propio marco legislativo respecto a la ley estatal básica de educación: un grupo de comunidades autónomas aplican la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, mientras que otras han redactado su propia normativa. Pese a que ciertas comunidades autónomas están actualizando sus decretos educativos en 2017, con algunas apostando por la inclusión, la mayoría reflejan prácticamente los principios generales de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa y mantienen el mismo lenguaje de los artículos 71 y 74. De esta manera, la legislación nacional no garantiza una interpretación y una aplicación uniformes en armonía con las obligaciones y los derechos proclamados en la Convención.

31. En términos generales, las legislaciones autonómicas especifican tres modalidades de “atención a la diversidad”, a saber: a) centros ordinarios. En Castilla y León la referencia es a los estudiantes “con necesidades especiales asociados a discapacidades físicas o auditivas”, pero estableciendo determinados centros ordinarios de referencia; b) centros de educación

¹ Expresiones usadas por los interlocutores en el curso de las entrevistas realizadas.

especial; c) unidades de educación especial en centros ordinarios para una educación combinada en las que el objetivo no es la inclusión, sino “más integración e inserción socioeducativa”. El Comité nota que el sistema educativo prevé también la atención y educación domiciliaria y hospitalaria, lo que no fue objeto de la presente investigación.

32. Además de estas modalidades educativas para estudiantes con discapacidad, el sistema escolar comprende: a) escuelas públicas; b) escuelas privadas; y c) centros concertados (colegios privados con financiación pública). Estos últimos son receptores de fondos públicos, pero tienen sus reglamentos propios.

33. La diversidad de prácticas también se observa con relación a las evaluaciones. Algunas comunidades autónomas han realizado enmiendas para sustituir el examen uniforme, que sirve de evaluación final de la educación secundaria obligatoria, con evaluaciones individualizadas y con ajustes razonables. Otras mantienen un sistema único de evaluación, que no toma en cuenta las capacidades y necesidades del alumnado.

34. Respecto a la enseñanza postobligatoria, el artículo 74, párr. 5, de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa establece que las administraciones educativas deben facilitar que los “estudiantes con necesidades educativas especiales” continúen su escolarización de forma adecuada, y adaptar las condiciones en las que las evaluaciones establecidas por esa Ley se llevan a cabo. Se observa la poca atención prestada a ese tema, pues la gran mayoría de personas con discapacidad se ve obligada a abandonar sus estudios después de la educación secundaria. Las tasas de abandono escolar de los niños y particularmente las niñas con discapacidad son más altas que los demás promedios nacionales.

35. El Comité observó que las medidas que han sido adoptadas en los establecimientos de enseñanza postsecundaria lo fueron de forma puntual y no están sistematizadas, y que el sistema de enseñanza postobligatorio no está suficientemente adaptado para las personas con discapacidad. Una cantidad significativa de personas con discapacidad decide entonces cursar estudios postobligatorios a distancia, para evitar las dificultades de accesibilidad e inclusión de las universidades presenciales. Las cifras de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que combina la enseñanza virtual y presencial, demuestran que el 40% de sus alumnos tienen una discapacidad.

36. En este contexto de reparto de competencias entre el nivel estatal y autonómico, el Comité nota las grandes disparidades que existen en la implementación de iniciativas para la promoción de la educación inclusiva. Se trata generalmente de iniciativas individuales desarrolladas por medio de los proyectos educativos previstos por la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, cuyos resultados quedan raras veces sistematizados y tienen poca sostenibilidad.

37. La legislación nacional y autonómica mantiene disposiciones que no aseguran su armonización con la Convención. El Comité observa que el Estado parte no ha aprovechado los cambios legislativos posteriores al diálogo con el Comité en 2011 para permitir dicha armonización.

2. El sistema de informes psicopedagógicos que resultan en un dictamen escolar y que determinan que ciertas personas con discapacidad, particularmente aquellas con discapacidades psicosociales o intelectuales, deriven en la educación segregada y el régimen de remedios y recursos administrativos y judiciales para personas con discapacidad en relación con el dictamen

38. Existe un procedimiento separado para los alumnos con discapacidad quienes son sometidos a una evaluación psicopedagógica para determinar su capacidad cognitiva. Esa evaluación se aplica, por lo menos, a los 6 y 12 años, cuando los alumnos inician los ciclos escolares obligatorios, o desde los 3 años en el segundo ciclo de educación infantil (de carácter voluntario). La evaluación deriva en un dictamen de escolarización, que resume las conclusiones de la evaluación y determina si la educación del niño se llevará a cabo en un centro del sistema educativo general, un centro o unidad de educación especial, o en una combinación de ambos. Una vez revisado este dictamen por las inspecciones educativas correspondientes, se dicta una resolución sobre el colegio y los recursos a disposición del niño. En teoría, la evaluación psicopedagógica y el dictamen se conciben como herramientas

para garantizar la equidad en las decisiones educativas y determinar el ajuste razonable que el estudiante con discapacidad requiere. En la práctica, el sistema se centra en los déficits y las deficiencias del alumno, y resulta en la estigmatización del alumno como no educable en el sistema de educación general. En vez de explorar todas las posibilidades de inclusión del alumno, los diagnósticos impiden que los centros educativos ordinarios proporcionen medidas de apoyo y ajustes razonables.

39. El Comité observó que las técnicas y modalidades de la evaluación se dejan a la iniciativa de los profesionales, lo que resulta en prácticas disímiles respecto a la evaluación y los procesos de escolarización, en las que predomina un diagnóstico funcional incompatible con la Convención. Las barreras de los centros educativos ordinarios no son identificadas y no hay sugerencias de cómo se pueden eliminar para ajustarse al alumno.

40. El Comité observó la persistencia de procesos que carecen de un enfoque de desarrollo integral de la persona. Las recomendaciones del comité de evaluación no incluyen medidas en relación al desarrollo y la adaptación del currículo para ajustarlo a progresos individuales del alumno en el aula ordinaria. El Comité también pudo notar que prevalece la falta de evaluación del nivel de inclusión del estudiante en relación a su socialización con los compañeros durante el horario de comedor y/o en actividades extraescolares. Los ajustes razonables del alumno respecto al transporte y otros requisitos de accesibilidad no están regularmente definidos con claridad. En la mayoría de los centros educativos visitados se observó que se organiza un transporte escolar separado para estudiantes con discapacidad, a veces en horarios diferentes, con el argumento de que un vehículo escolar ordinario no se puede adaptar a los requisitos del alumnado con discapacidad.

41. Con base a estas evaluaciones de carácter funcional, la administración educativa generalmente decide asignar al niño o niña con discapacidad a un centro de educación especial, con el argumento de que cuenta con los recursos que necesita, sin importar la distancia a su hogar.

42. El Comité observó que, si bien la normativa vigente permite que los padres intervengan en el dictamen de escolarización, en la práctica se desconoce su opinión. En varias comunidades autónomas, el Comité observó que la posibilidad de tener un dictamen revisado es mínima (con la excepción del peritaje realizado por un grupo de expertos observado en León, un procedimiento reciente y lejos de ser generalizado). Cuando los padres no están de acuerdo con el dictamen, tienen el derecho de recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. El procedimiento de reclamación administrativa es largo, y mientras se espera una respuesta, el alumno debe acudir a la unidad o al centro asignado. En caso contrario, un inspector de educación puede iniciar un proceso en contra de los padres por "abandono familiar", por negarse a enviar a su hijo o hija al colegio, lo que es obligatorio hasta los 16 años de edad (artículos 226 y ss. del Código Penal). El Comité recibió testimonios de padres contra los que se iniciaron acciones penales, o padres que fueron advertidos que, de intentar impugnar una decisión de educación en una unidad especial en aulas generales o educación combinada, su hijo o hija sería asignado a un centro especial.

43. En el caso de que el recurso administrativo no prospere, los padres poseen un recurso final en el sistema de justicia, y pueden pedir medidas cautelares antes de que el tribunal decida sobre el caso. Las organizaciones de apoyo informan que el número de este tipo de casos está aumentando.

44. El Comité observa como patrón que buscar justicia en los tribunales representa una terrible batalla, que es a la vez larga, costosa y sin ninguna garantía de éxito. Las decisiones judiciales todavía son muy variables por la falta de una jurisprudencia suficientemente clara en la materia, y el proceso es largo. La determinación definitiva del caso toma comúnmente un mínimo de tres años, causando un perjuicio irreversible a los alumnos con discapacidad, y a sus familias.

45. Mientras que la ayuda legal existe, los padres normalmente financian los gastos del procedimiento. Las familias suelen buscar el apoyo de organizaciones especializadas. No obstante, los recursos de estas organizaciones son escasos, y no están en condiciones de asegurar el seguimiento necesario.

3. Características, incluyendo tipo de discapacidad de las personas, y especialmente niñas y niños comprendidos en la implementación de leyes y medidas existentes

46. El Comité observó que la exclusión discriminatoria, la segregación y/o la falta de ajustes razonables afecta principalmente a personas con discapacidad intelectual o psicosocial, con trastornos del espectro autista, hiperactividad y déficit de atención, o con discapacidad múltiple. Estos alumnos generalmente ingresan a centros de educación especial, o a proyectos que los separan de sus compañeros, con escasas oportunidades de salir de este sistema que los segrega de la sociedad.

47. El Comité recibió información escrita del Estado parte según la cual el 99,6% del total del alumnado a nivel estatal estaría estudiando en centros ordinarios con el 0,4% restante “en centros específicos con el objetivo final de que puedan ser incorporados a centros ordinarios”. Sin embargo, el Comité observó que estas cifras disimulan un patrón de casos en los que el sistema educativo continúa funcionando con el modelo de educación segregada, que asume que la educación de ciertos alumnos con determinadas discapacidades solamente es posible en centros de educación segregada. Las estadísticas de estudiantes en centros ordinarios incluyen aquellos estudiantes en aulas especiales en centros ordinarios o en modalidades combinadas. No obstante, se observaron casos de niños y niñas con discapacidad intelectual en aulas especiales dentro de centros ordinarios en donde la segregación seguía de hecho, ya que pasaban más tiempo en la unidad de apoyo o en el aula especial que en el aula ordinaria. Un ejemplo son las estadísticas de Cataluña, en donde el 88% de los alumnos con discapacidad pasaría el 100% del tiempo en un centro de educación especial; el 6% más de un 50%; el 4% menos del 50%; y tan solo el 2% pasaría el 100% del tiempo en un centro ordinario. El Comité observó que en repetidas ocasiones se interpretaba erróneamente, incluyendo en las estadísticas oficiales, que la incorporación de alumnos con discapacidad a centros ordinarios, pero sin los ajustes razonables requeridos, constituía una educación inclusiva.

48. Los estudiantes con discapacidad, principalmente intelectual o psicosocial, que van a centros educativos ordinarios siguen separados de sus compañeros y compañeras, quienes perciben su presencia como una excepción. En la mayoría de los otros casos observados, cuando un estudiante con discapacidad está en la misma aula en un centro educativo ordinario, este hace normalmente algo distinto al resto de los estudiantes, no necesariamente relacionado con la clase, reforzando la exclusión y denegación del derecho a una educación inclusiva y de calidad y negando a todos los alumnos las oportunidades de sensibilizarse al respeto por la diferencia y la diversidad. También se visitaron centros ordinarios con proyectos muy alentadores. No obstante, son proyectos puntuales o en fase experimental, que como tales, son de frágil sostenibilidad. De esta manera, el sistema de exclusión discriminatoria se perpetúa, a pesar de claros ejemplos que demuestran que la inclusión de las personas con discapacidad, incluyendo la discapacidad intelectual o psicosocial, puede ser una realidad.

49. La situación de las personas con discapacidad visual requiere una mención específica. Las personas que son miembros de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), una entidad social sin ánimo de lucro, reciben el apoyo que requieren de parte de la organización en centros ordinarios o en centros educativos que dependen de fondos privados. Esta entidad proporciona apoyo especializado, en la forma de profesorado de apoyo en braille, adaptación de materiales, técnicos de rehabilitación, así como asesoría a los alumnos en horarios extraescolares. El Comité observó, sin embargo, que los maestros y demás personal de los centros educativos no han recibido la formación en educación inclusiva y en derechos humanos necesaria para crear, junto con los profesionales y asesores externos, entornos de aprendizaje inclusivos que fomenten el trabajo colaborativo y eliminen las barreras para la inclusión. Por ejemplo, las recomendaciones de la ONCE en un caso para facilitar el aprendizaje del alumno no fueron incorporadas por el profesorado de un centro ordinario, además de haber sido ignoradas por el personal administrativo, quien quitó en varias ocasiones las marcas táctiles dispuestas en el escritorio y la silla del alumno para poder limpiar.

4. Los recursos humanos, técnicos y financieros en los presupuestos a nivel central y autonómico dedicados en los últimos años al derecho a la educación de personas con discapacidad, especialmente niñas y niños

50. El Comité observa que la dotación de fondos se determina a nivel autonómico, resultando en una gran disparidad entre las comunidades autónomas. La crisis económica coincidió con el comienzo de la implementación de la Convención, y los recursos económicos para implementar la educación inclusiva se redujeron. La tendencia general observada es que los fondos se enfocan al mantenimiento de centros y unidades especiales. Ni el Gobierno central ni las comunidades autónomas han llevado a cabo un ejercicio presupuestario que permita identificar en detalle los recursos necesarios para la implementación efectiva de la educación inclusiva. Tampoco se ha llevado a cabo una investigación sobre los beneficios socioeconómicos, políticos y culturales de la educación inclusiva y no existe una política nacional y un plan de acción para la implementación del artículo 24.

51. Los recursos o medios de apoyo técnicos no están asignados a los requerimientos específicos de una persona sino a los centros educativos, y su reasignación tiene una flexibilidad limitada. Esta situación tiene un impacto serio en la gestión de recursos. Aunque los medios de asistencia se revisan de forma periódica, dependiendo de la demanda, se mantienen en el centro, incluso cuando el estudiante se va. Una vez que el fondo se destina a un centro no puede reasignarse. Como consecuencia, los estudiantes con discapacidad no pueden ir a la escuela que les corresponde por su área de residencia, pero deben estudiar en el lugar donde se encuentran los medios de apoyo. Se observaron repetidas instancias en donde la educación de las personas con discapacidad se realiza en entornos de segregación y lejanía, donde la educación recibida es de menor calidad.

52. Existen diferencias en las comunidades autónomas, sin embargo los interlocutores encontrados durante la visita resaltaron la falta generalizada de recursos humanos:

a) Profesores-tutores: falta de formación en educación inclusiva y los derechos de personas con discapacidad, y estereotipos entre los docentes según los cuales la educación inclusiva es “la metodología pedagógica de moda”. La formación en línea existente a nivel nacional, a pesar de ser gratuita, no es obligatoria, y no hay incentivos para formarse. Algunos entrevistados resaltaron que se sienten “abandonados”, sin haber recibido ninguna directriz;

b) Asistencia personal y apoyos: las familias de estudiantes con discapacidad normalmente tienen que identificar y pagar por el apoyo, que se realiza a través de servicios privados u organizaciones y tienen costes adicionales y, en repetidas instancias, elevados. El apoyo para actividades extracurriculares se suele subcontratar a asociaciones exteriores. Se reportaron casos en los que el asistente personal del estudiante no ha tenido la posibilidad de acceder al aula porque no ha sido contratado por la administración pública. Situaciones como estas revelan la falta de comprensión de los ajustes razonables que pudiera requerir una persona con discapacidad para disfrutar el derecho a la educación en igualdad de condiciones;

c) Profesorado especializado: son asignados a uno o varios centros educativos, sin capacidad de asegurar que el estudiante reciba el apoyo necesario. Como cada centro tiene una asignación fija de recursos, esto impacta la capacidad de recepción de cada centro. Los centros educativos eligen cómo distribuir los recursos. La planeación se realiza en función de las necesidades de distintos centros, los profesionales disponibles no son suficientes y la organización horaria de cada especialista se realiza de forma fija, sin tomar en cuenta los requisitos específicos de cada alumno.

53. El Comité también notó que la racionalización del gasto público que ha resultado de la crisis económica ha conllevado a la asignación de un mayor número de estudiantes por asistente (en algunos casos hasta siete niños más de lo estipulado por la ley), así como a una reducción del número de profesionales para llevar a cabo una correcta identificación de los requerimientos de los alumnos con discapacidad y del número de maestros sustitutos y profesionales especializados. La capacidad de atender a los estudiantes con discapacidad ha mermado, ya que solo reciben un apoyo calificado unas horas a la semana o dependiendo de la disponibilidad o voluntad del profesorado. En muchos casos existe un alto nivel de discrepancia entre el apoyo designado a través de procesos de evaluación y el apoyo efectivamente proporcionado. En algunos casos, los centros educativos asignados para personas con discapacidad ni siquiera tenían recursos para atenderles. Otra consecuencia de

la racionalización del gasto ha sido la centralización de recursos en centros de educación especial.

54. El Comité observó la labor de las asociaciones para promover el acceso a servicios educativos por medio de recursos y apoyos. Algunas de estas asociaciones realizan funciones delegadas del Estado parte o reciben subsidios y recursos públicos. En algunas comunidades autónomas, existen asociaciones con gran experiencia en la educación de estudiantes con discapacidad. Sin embargo, el Comité observa que funcionan generalmente en sistemas segregados y que el apoyo de asociaciones queda a veces exclusivamente accesible para las familias que lo pueden pagar.

5. Otorgamiento y régimen de ajustes razonables a niñas y niños con discapacidad en centros ordinarios

55. El Comité observa que el sistema educativo organiza la realización de ajustes y la dotación de medios, no en función de los requisitos individuales de los alumnos, sino en función de la existencia en los centros de un número predeterminado de alumnos con "necesidades educativas especiales". También nota la falta general de comprensión de que denegar un ajuste razonable constituye discriminación, así como de que el deber de proporcionar ajuste razonable es inmediato y no está sujeto a un cumplimiento progresivo. Las "adaptaciones curriculares" realizadas actualmente llevan a un sistema de educación paralelo donde el estudiante no obtiene el certificado obligatorio del centro educativo. En casos donde el ajuste razonable es requerido por el estudiante en forma de apoyo personalizado, solo se proporciona si un mínimo número de estudiantes requieren un apoyo similar. La insuficiencia de la red de apoyo obstaculiza la realización de la educación inclusiva y de calidad. Los medios de asistencia requeridos por los estudiantes con discapacidad no están disponibles en cada contexto, lo que disminuye enormemente el impacto para el que están destinados.

56. El apoyo personalizado no está siempre disponible cuando el estudiante entra en un centro educativo y es determinado en función de las categorías de discapacidad, sin ninguna forma de flexibilidad. Por ejemplo, el lenguaje de signos solo sería propuesto a personas con discapacidad auditiva, pero no a personas con otros tipos de discapacidad como personas con discapacidad intelectual, parálisis cerebral o trastorno del espectro autístico, quienes también podrían beneficiarse de este uso y para quienes, en casos particulares, podrían constituir un ajuste razonable.

6. El régimen de accesibilidad que gobierna los centros educativos ordinarios

57. El Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, establece los requisitos mínimos de accesibilidad de los centros que imparten las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria. El Comité observa que los esfuerzos emprendidos para implementar la accesibilidad todavía no son suficientes para asegurar los requisitos mínimos en los centros educativos. La calidad y accesibilidad de las instalaciones varía mucho entre los establecimientos que se visitaron. Una vez conseguida la accesibilidad física, se observan falencias en términos de accesibilidad a las herramientas de comunicación, evaluaciones y contenido educacional. El inspector de educación no tiene en su mandato por ley analizar la implementación de legislación sobre accesibilidad en centros educativos.

58. Los entornos de los centros, cafeterías, pistas deportivas y facilidades artísticas, viajes de colegio y campamentos, así como actividades extraescolares generalmente no son accesibles y por lo tanto no son inclusivos. El Comité recibió repetidos testimonios de que niños y niñas con discapacidad reciben menos atención. Un adolescente sin discapacidad también subrayó que no había actividades extracurriculares en su clase "porque tenemos a niños con discapacidad que no las pueden hacer, entonces las eliminaron para todos". Este concepto alimenta los estereotipos y percepciones negativas de las personas con discapacidad.

59. El Comité observa la falta de accesibilidad general del sistema de evaluación. Los estudiantes con discapacidad con "adaptación curricular" normalmente no obtienen los mismos títulos o certificados educativos que los otros estudiantes. Los que quieren obtener

el título de graduado en educación secundaria obligatoria, necesario para acceder a la educación postobligatoria, incluida la universidad, solo lo pueden hacer a través de pruebas libres. No se prevén adaptaciones al examen uniforme de educación obligatoria y postobligatoria que respondan a necesidades individuales. La única excepción se encontró en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que ha tomado medidas tales como la adaptación del tiempo del cual dispone el estudiante para tomar el examen, la organización de pruebas a domicilio, o la posibilidad de contar con materiales auditivos.

7. Implementación del estándar del “interés superior del niño” en el sistema educativo e impacto de leyes y medidas existentes en materia del derecho a la educación sobre la integridad física y psicológica de niñas y niños con discapacidad

60. El Comité observa que no existe una noción clara de lo que es el interés superior del niño en materia de educación inclusiva. Generalmente, la conceptualización médica de la discapacidad sigue siendo la más común, y, por lo tanto, las administraciones educativas siguen considerando que el interés superior del niño o niña con discapacidad es acceder a una “educación especializada” en “centros especiales”. Frente a este razonamiento, no se toma en cuenta al niño como sujeto de derecho, ni su opinión es tomada en cuenta. Se observaron casos en los cuales se hizo cambiar al niño de centro educativo cada año, mientras otros dividen su semana yendo a dos escuelas diferentes lejos de su domicilio, a veces en lados opuestos de la ciudad. En estos casos, poca consideración se presta al impacto que tiene para el niño o la niña la ausencia de un prestador de apoyo, de un grupo, o de un centro educativo de referencia.

8. Oportunidades proporcionadas a niñas y niños con discapacidad para expresar su opinión en asuntos relacionados con su educación y la relevancia dada a su opinión

61. El Comité observa que, ordinariamente, el niño o niña con discapacidad no es escuchado, incluso cuando se lleva a cabo la evaluación para determinar un ajuste razonable. En estos casos, el niño o niña es observado en el aula, pero no se le realiza ninguna pregunta. Los evaluadores entrevistados insistieron en que siempre escuchan a los niños y niñas. No obstante, según la información recopilada, sólo en muy escasas oportunidades se toma en cuenta la opinión del niño cuando expresa interés por algo distinto de lo que se le ha sugerido y su discapacidad se convierte en la justificación de la posición de la administración.

9. La calidad educativa disponible para personas con discapacidad, particularmente niñas y niños, asignados a unidades o centros de educación especial, así como la calidad educativa en centros ordinarios, incluyendo el currículo, metodologías educativas, medios y formatos del material educativo; la sensibilización y formación de estudiantes, educadores y demás personal del sistema educativo, sobre los derechos de las personas con discapacidad

62. La persistencia de dos sistemas educativos (centros educativos ordinarios y unidades y centros especiales) se convierte en dos caminos paralelos de vida escolar, trabajo y más tarde, residencia. El Comité observó en reiteradas ocasiones que se garantiza la educación inclusiva de manera aparente en centros ordinarios, pero no se cumple con el ciclo que culmina con la respectiva titulación. En los pocos casos en que los alumnos con discapacidad intelectual, psicosocial o múltiple logran culminar la educación secundaria obligatoria, no logran pasar a nivel de bachillerato y mucho menos al nivel universitario. Generalmente, terminan su ciclo de educación en cursos de formación profesional.

63. Se observaron iniciativas alentadoras, donde el material de enseñanza y aprendizaje está adaptado para que todos los estudiantes puedan aprender e interactuar sobre los mismos temas. No obstante, en otros casos, actividades propuestas a los niños y niñas con discapacidad no estaban adaptadas a su edad y madurez. Globalmente, no hay evidencia de un plan de educación personalizada para cada estudiante, con objetivos de aprendizaje y de desarrollo específicos. La perspectiva inclusiva queda ausente de los planes educativos.

64. Según la información recopilada, no existen indicadores o evaluaciones del número de niños con discapacidad que hayan ido de un sistema especial al general, y al sistema de empleo abierto. La percepción frecuente es que “las necesidades sociosanitarias están por encima de las necesidades educativas del estudiante”. Los centros educativos especiales se

presentan habitualmente como centros “ya inclusivos” para alumnos con “discapacidad grave”.

65. De forma general, todavía existen estereotipos hacia las personas con discapacidad en la sociedad, incluyendo en los ambientes educativos. En algunos casos, se traduce en rechazo absoluto y hostilidad. De esa manera, padres de niños o niñas con discapacidad señalaron al Comité que sus hijos eran “más propensos a accidentes”, y que eran víctimas de violencia y acoso escolar (*bullying*) en los centros ordinarios. El Comité advirtió la percepción según la cual el alumnado con discapacidad, y principalmente las niñas, queda mejor “protegido” contra estos tipos de violencia en los centros educativos especiales. También se recibieron testimonios de casos donde los padres de estudiantes sin discapacidad no han permitido que sus hijos asistan al colegio hasta que retiren al niño o niña con discapacidad que estaba en la clase, argumentando que retrasaba el rendimiento del curso. Estas prácticas discriminatorias no se han contrarrestado con la adopción e implementación de campañas de toma de conciencia, información y formación sobre los derechos de personas con discapacidad para el conjunto de la sociedad, empezando con el personal educativo, la administración, y los padres de niños y niñas sin discapacidad.

10. Los apoyos a las responsabilidades de los padres y madres de niñas y niños con discapacidad

66. Los apoyos financieros, materiales, emocionales o de tiempo a las familias de niños o niñas con discapacidad se han empobrecido. Los padres que han decidido luchar por el acceso de un alumno con discapacidad a una educación inclusiva rápidamente llegan a altos niveles de presión, agotamiento e incluso desesperación. Si bien reciben el apoyo de otros padres (grupos de apoyo), de organizaciones y redes especializadas, dicho apoyo es muy limitado e insuficiente.

11. La inclusión educativa y su impacto en la inclusión social

67. El Comité constató que después de la etapa de escolarización obligatoria (21 años de edad), existen pocas oportunidades para que los estudiantes con discapacidad ejerzan su derecho a la participación e inclusión social. Las vías a disponibilidad de este alumnado, principalmente aquel con mayor necesidad de apoyo, consisten repetidamente en rutas segregadas tales como talleres protegidos, centros de ocupación, o la permanencia en casa o en un centro de día, que recibe a personas con discapacidad de entre 17 y 70 años de edad. El Comité constató que entre los profesionales entrevistados existe una percepción común de que el cuidado institucional de larga duración es el único futuro para ciertas personas con discapacidad entrando a la edad adulta.

68. El Comité observa que un alumno que ha seguido el currículo del centro educativo especial, aula especial o educación combinada, no obtiene el mismo título que sus pares, sino un certificado para poder trabajar y poder acceder a formación vocacional segregada para personas con discapacidad. También nota la información recibida según la cual los estudiantes no tendrían acceso a los programas de educación disponibles para adultos sin discapacidad. Los programas en los centros educativos especiales no prevén que los estudiantes accedan a un currículo adaptado con ajustes razonables, reconociendo progresos individuales, sino que buscan más bien la preparación para asistir a talleres protegidos.

69. El Comité notó la percepción de varios de los padres entrevistados en el sentido que un taller protegido es el mejor de los casos ya que representantes de la administración les han recomendado “no tener muchas expectativas”, y que su hijo o hija podría “quedarse en casa para el resto de su vida”. Estos talleres protegidos no están concebidos como una transición hacia el mercado laboral abierto y no existen estrategias que faciliten la inclusión social y laboral de los alumnos con discapacidad. Las administraciones educativas tampoco consultan sistemáticamente a las personas con discapacidad antes de hacerlas participar en estos programas. Adicionalmente, las personas con discapacidad que trabajan en la administración pública todavía necesitan una evaluación médica regular que confirme su aptitud para trabajar, que no se requiere a las personas sin discapacidad, y nunca se utiliza para proporcionar un ajuste razonable.

12. La jurisprudencia interna relacionada al derecho a la educación de personas con discapacidad

70. Decisiones del Tribunal Constitucional, la más alta instancia judicial interna, en materia de educación inclusiva reflejan una falta de conocimiento del significado y propósito de los principios de la Convención en materia de educación inclusiva.

71. El 27 de enero de 2014, el Tribunal Constitucional, resolviendo el recurso de amparo 6868/2012, concibió la educación inclusiva como un principio, más no como un derecho. Rechazó el recurso de los padres de un niño con discapacidad que se oponían a su inserción en un centro especial sobre la base de la consideración de que, una vez que la administración educativa acredita que el respeto del interés del niño requiere su escolarización en un centro de educación especial, no es necesario proceder a una ponderación acerca de si los ajustes que precisa pueden ser o no prestados en un centro de educación ordinario. El Tribunal consideró que dicha decisión de escolarización lleva implícito, en atención a la grave discapacidad del alumno y a la atención individualizada que requiere, que sus singulares necesidades educativas estaban mejor atendidas en un centro de educación especial que en el marco de la educación general.

72. El Tribunal concluyó que, en el sistema actual, la segregación involuntaria de un niño o niña con discapacidad era legal y no discriminatoria y correspondía a su interés superior.

73. El Comité observó que otras jurisdicciones de menor jerarquía han reconocido en casos específicos la exclusión educativa como discriminación, adoptando decisiones que consideran, por ejemplo, que el no agotamiento de “todas las posibilidades de inclusión del alumno” constituye una violación del derecho a la igualdad (artículo 14 de la Constitución), en relación con el derecho a la educación (artículo 27).

74. En otro caso, relativo a la decisión de escolarizar a un niño de diez años con autismo bajo la modalidad de educación especial, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya consideró que las evaluaciones de la administración se centran en destacar la dificultad de integración del alumno en el aula ordinaria, pero sin examinar la existencia o no de ajustes posibles ante esta situación. El Tribunal concluyó que existía una violación al derecho a la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación. El Comité nota que aunque en varias de las sentencias los tribunales se refirieron a la Convención como fundamento de derecho, se trata de decisiones en casos específicos, predominando un desconocimiento de los estándares de la Convención, como lo revela la decisión del Tribunal Constitucional.

H. Conclusiones y recomendaciones

75. El Comité observa que, pese a que las estadísticas disponibles indican un porcentaje alto de inclusión educativa de personas con discapacidad, se ha perpetuado un patrón estructural de exclusión y segregación educativa discriminatorio, basado en la discapacidad, a través de un modelo médico, que afecta desproporcionadamente y en especial a las personas con discapacidad intelectual o psicosocial y a las personas con discapacidad múltiple.

76. El Comité observa que en el sistema educativo español no existe un reconocimiento generalizado del modelo de derechos humanos de la discapacidad y hay una falta de acceso a la educación inclusiva y de calidad para las personas con discapacidad. La inclusión se entiende entre una gran mayoría del personal docente como un principio, una tendencia o un método pedagógico y no como un derecho. El Comité toma nota de la magnitud y gravedad del impacto de esta falta de acceso a la educación inclusiva a lo largo de la vida de las personas con discapacidad que han sido segregadas, quienes, en razón de su discapacidad, quedan encuadradas en un sistema de educación paralelo que consiste en los centros de educación especial o en las aulas especiales dentro de los centros ordinarios.

77. Estas prácticas se mantienen a pesar de su inconsistencia con la Convención y perpetúan un sistema discriminatorio de segregación de las personas con discapacidad. Un efecto del sistema existente es la invisibilización de las personas con discapacidad, dejándolas fuera del sistema general, identificándolas desde sus primeros años de vida como “personas que no pueden lograr como las demás”. La trayectoria educativa las encierra en un sistema principalmente médico-rehabilitador, que limita o imposibilita su acceso a las

herramientas que necesitan para una vida independiente en la comunidad y su contribución en el mundo social y laboral.

78. Los hallazgos de la investigación revelan la insuficiencia de las medidas adoptadas para promover la educación inclusiva de las personas con discapacidad, y la poca previsibilidad del sistema de promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad. Constantemente el Comité nota la falta de claridad de las autoridades encargadas acerca del derecho a la educación inclusiva y de calidad.

79. Existen decisiones administrativas y judiciales alentadoras. También existen proyectos exitosos que han tenido resultados positivos. No obstante, son decisiones y proyectos aislados, que dependen de iniciativas o sensibilidad individuales y, como tal, no quedan sistematizadas. El Comité resalta que los casos de rechazo de las personas con discapacidad del sistema educativo general siguen causando un gran nivel de frustración, aislamiento y sufrimiento para las personas con discapacidad y sus familias, que afectan todos los niveles de su vida. El Comité considera que esta discriminación basada en la discapacidad tiene consecuencias significativas para el desarrollo personal, la vida independiente y la participación e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en igualdad con los demás.

80. En vista de la amplitud, continuidad y diversidad de las violaciones encontradas, las cuales se interrelacionan entre sí de forma permanente y continua, pero también tomando en cuenta que dichas violaciones resultan en gran parte del sistema instaurado a través de la legislación, de las políticas adoptadas, y de las prácticas de las instituciones involucradas, el Comité concluye que los hallazgos encontrados en la presente investigación alcanzan el nivel de gravedad y sistematicidad establecido por el artículo 6 del Protocolo Facultativo y del artículo 83 del reglamento. En este sentido el Comité destaca que la denegación de la igualdad de derechos para las personas con discapacidad puede producirse deliberadamente, es decir, con la intención del Estado parte de cometer tales actos, o como resultado de leyes o políticas discriminatorias, con dicho propósito o sin él.

81. El Comité considera que un análisis integral del tema a nivel nacional y a nivel de cada una de las comunidades autónomas, con base en el cual establecer un plan de acción nacional elaborado en colaboración con las personas e instituciones concernidas permitiría abordar muchas de las violaciones resaltadas en el informe.

82. De conformidad con su jurisprudencia y su observación general núm. 4 (2016), el Comité recuerda que un sistema inclusivo basado en el derecho a la no discriminación e igualdad de oportunidades, requiere la abolición del sistema separado de educación para estudiantes con discapacidad. El sistema de educación inclusiva debe proveer la educación a todos los estudiantes y estar basado en una educación de calidad proporcionando a cada estudiante el apoyo que requiera. Para lograr de manera práctica la educación inclusiva, es necesaria una transferencia de recursos de los centros educativos especiales hacia el sistema educativo general, permitiendo el acceso del alumnado con discapacidad en condiciones de igualdad con el resto de estudiantes, recordando que la no discriminación incluye el derecho a no ser segregado y a ser proporcionado con ajuste razonable y debe entenderse como el deber de proporcionar ambientes de enseñanza accesibles y ajustes razonables. El Comité, recordando sus anteriores observaciones finales (CRPD/C/ESP/CO/1), formula una serie de recomendaciones al Estado parte a ser leídas conjuntamente con su observación general núm. 4 (2016).

1. Marco institucional y jurídico

83. El Comité exhorta al Estado parte a:

a) Dar a la Convención el valor que tiene en el derecho interno de acuerdo con lo establecido en el artículo 96, párr. 1, de la Constitución, y que constituye, según el artículo 10, párr. 2, de la Constitución, un elemento de obligatoria interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad;

b) Finalizar, sin demora y conforme a un calendario preciso, la adecuación normativa a la Convención, tal como exige la Ley 26/2011.

2. Derecho a la educación

84. Particularmente respecto al artículo 24, el Comité recomienda una reforma legislativa con arreglo a la Convención que implica, entre otras cosas:

- a) Definir claramente la inclusión y sus objetivos específicos en cada nivel de enseñanza;
- b) Contemplar la educación inclusiva como un derecho y no sólo como un principio y que todos los estudiantes con discapacidad tengan el derecho de acceso a las oportunidades de aprendizaje inclusivo en el sistema educativo general, sin importar sus características personales con acceso a los servicios de apoyo que se requieran;
- c) Eliminar la excepción de la educación segregada en la legislación educativa, incluyendo la evaluación psicopedagógica y el dictamen de escolarización;
- d) Incluir una cláusula de no rechazo para estudiantes por razones de discapacidad, estableciendo claramente que la denegación del ajuste razonable constituye discriminación;
- e) Eliminar la segregación educativa de estudiantes con discapacidad, tanto en una unidad dentro de la misma escuela o en centros especiales;
- f) Garantizar a las personas con discapacidad el derecho a ser oídas y tomar en cuenta sus opiniones a través de consultas efectivas con organizaciones que las representan, así como una perspectiva de edad y de género;
- g) Aprobar el marco regulatorio necesario para la implementación efectiva de la legislación y la armonización del sistema educativo con la Convención en todos sus niveles, incluyendo en áreas como la elaboración de nuevos programas de formación para todo el personal docente, la disponibilidad de materiales escolares accesibles para todos, la transformación de los entornos educativos existentes en entornos incluyentes y accesibles, el fomento del traslado de los recursos de los entornos segregados a los inclusivos, y la provisión de apoyo adecuado a los estudiantes que lo requieran.

85. Tomando en cuenta la distribución de competencias en materia educativa en las comunidades autónomas, el Comité exhorta al Estado parte a:

- a) Establecer mecanismos eficaces de monitoreo y revisión para garantizar que la legislación, las estrategias y las políticas relativas a la aplicación del artículo 24 cumplan con las obligaciones del Estado parte en todo su territorio;
- b) Velar por que las administraciones educativas autonómicas estén informadas de sus responsabilidades con respecto a los derechos de las personas con discapacidad y a tal efecto:
 - Impulsen actuaciones y medidas normativas y presupuestarias que garanticen el derecho a la educación inclusiva en términos acordes con la Convención;
 - Garanticen la admisión de los estudiantes con discapacidad en igualdad con los demás al sistema educativo general, sin que ésta dependa de los recursos o medios actuales de los mismos;
 - Adopten las medidas prácticas necesarias, incluido un plan del sector educativo con recursos humanos y financieros suficientes, para eliminar todos los obstáculos económicos y estructurales, y apoyar el proceso de implantación de un sistema de educación inclusivo con un punto de partida inicial, calendario y objetivos mesurables y medidas de supervisión y rectificación;
 - Adopten medidas de capacitación y formación profesional continuas obligatorias que preparen al personal docente a trabajar en entornos educativos inclusivos, incluyendo buenas prácticas en la respuesta a los requisitos individuales de los alumnos.
 - Garantizar los apoyos y recursos para los maestros, personal de apoyo y demás personal del sistema educativo;

c) Incrementar la toma de conciencia y las medidas para combatir la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas, incluidos el acoso escolar, contra las personas con discapacidad, y desarrollar respuestas acertadas que fomenten una actitud de respeto de sus derechos;

d) Fomentar la celeridad y accesibilidad en los procesos de denuncia y recursos legales en casos de discriminación con base en la discapacidad, incrementando el conocimiento de los estándares de la Convención entre los miembros del sistema judicial;

e) Vigilar que no se pueda perseguir penalmente a los padres de alumnos con discapacidad por el delito de abandono familiar por exigir el derecho de sus hijos a una educación inclusiva en igualdad de condiciones;

f) Desarrollar sistemas de evaluación y seguimiento de los progresos individualizados y con ajustes razonables;

g) Mejorar la recopilación de información y datos desglosados, incluyendo la elaboración de indicadores en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, en colaboración con organizaciones representativas de personas con discapacidad.

86. El Comité solicita al Estado parte responder al presente informe dentro del plazo prescrito en el Protocolo Facultativo, difundir ampliamente las conclusiones y recomendaciones del Comité y dar seguimiento adecuado a las recomendaciones del presente informe.
