

## La evolución de las políticas educativas: de la integración a la inclusión

*The evolution of educational policies: from  
integration to inclusion*

**Clara Souto Galván**

Profa. Contratada Doctora Derecho constitucional  
Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad Rey Juan Carlos, España  
E-mail: [clara.souto@urjc.es](mailto:clara.souto@urjc.es)

406

**Resumen:** Los sistemas de educación inclusiva se basan en un análisis de derechos que puedan dar autonomía a los estudiantes, celebrar la diversidad, combatir la discriminación y promover sociedades más inclusivas, lo que puede ser un método muy favorable para acabar con las desigualdades, pudiendo incluso acabar con discriminaciones muy arraigadas en la sociedad, dejando ver una mayor diversidad en los grupos sociales.

El presente artículo integra el análisis el reconocimiento del derecho fundamental a la Educación y el interés superior del niño, desde el marco interpretativo del deber estatal en la promoción de la igualdad y la lucha contra las discriminaciones no solo en el marco estatal, sino mediante los compromisos internacionales en la materia.

La educación inclusiva supondrá un mayor nivel educativo que permitirá una gama más amplia de estrategias educativas, tantas como necesidades educativas sean exigidas por

los estudiantes y permitan la inclusión de niños y niñas independientemente del grado de diversidad funcional que sufran o la situación de marginalidad en la que se encuentren.

**Palabras clave:** Educación, derecho, inclusión, discapacidad, igualdad.

***Abstract:** Inclusive education systems are based on an analysis of rights, which can give students autonomy, celebrate diversity, combat discrimination and promote more inclusive societies, which can be a very favorable method to end inequalities, even being able to end discrimination that is deeply rooted in society, showing greater diversity in social groups.*

*This article integrates the analysis the recognition of the fundamental right to education and the best interests of the child, from the interpretative framework of the state duty in the promotion of equality and the fight against discrimination not only in the state framework, but through the international commitments in the matter.*

*Inclusive education will mean a higher level of education that will allow a wider range of educational strategies, as many as educational needs are demanded by the diversity of students and allow the inclusion of children regardless of the degree of functional diversity they suffer or the situation of marginality in which they are.*

**Keywords:** Education, law, inclusion, disability, equality.

**Sumario:** 1. Planteamiento general: de la integración a la inclusión. 2. La actuación de los poderes públicos. 2.1. Ámbito internacional. 2.2. Ámbito estatal: ¿compromiso sin recursos? 2.3. Ámbito autonómico: ¿igualdad de oportunidades? 3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. 4. La LOMLOE. 5. En conclusión: ¿la educación inclusiva una realidad? 6. Bibliografía.

## **1. Planteamiento general: de la integración a la inclusión**

Las sociedades modernas, afortunadamente, han ido superando las discriminaciones sufridas por los niños y las niñas que eran considerados diferentes, sufriendo un rechazo

social que llevaba a un aislamiento, no sólo por parte de la sociedad sino también en el seno de sus propias familias.

La Constitución española en su artículo 27 reconoce que todos tienen derecho a la educación, y que serán los poderes públicos los que se encarguen de garantizar este derecho a todos por igual, además, como reconoce la CE en su art. 49, “los poderes públicos deben realizar 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 el Título I otorga a todos los ciudadanos” por lo que deberán garantizarles el reconocimiento del derecho a la educación, entre otros.

El desarrollo legislativo de este derecho ha sufrido muchas modificaciones, adaptándolo no solo a las exigencias internacionales, sino también nacionales sobre cómo ejercer el derecho a la educación general y especial de los niños y las niñas.

A partir de 1978 se va a introducir una nueva concepción NEE (necesidades educativas especiales), que consiste en satisfacer las necesidades especiales de una persona con la finalidad de alcanzar los objetivos educativos. Reconociendo el derecho que tienen las personas deficientes a la escolarización, integrándose en el sistema educativo ordinario, se recomendó<sup>168</sup> el abandono de la distinción entre educación especial y educación asistencial, partiendo del principio de que hasta uno de cada cinco niños y niñas pueden necesitar ayuda educativa especial en algún momento de su vida escolar. La educación especial se transforma en un concepto más amplio y flexible. En el Informe Warnock se defiende que la integración escolar puede adoptar diferentes funciones:

- Funcional (en la que todos los alumnos comparten total o parcialmente el currículum, todos participan de las mismas actividades a tiempo total o parcial)
- Social (alumnos con NEE escolarizados en centros ordinarios con un currículum diferente al resto, aunque comparten espacios y algunas asignaturas más socializadoras como puede ser la Educación Artística o la Física)

---

<sup>168</sup> Comité de investigación sobre la Educación de los niños y jóvenes deficientes, El informe Warnock, 1978, Reino Unido.

- Física (entendiendo así la existencia de Unidades de Educación Especial ubicadas en los Centros Ordinarios, con un currículo diferente, pero con espacios y servicios comunes).

El desarrollo legislativo en España en este periodo atiende; *a las necesidades educativas especiales*<sup>169</sup>, lo que supone un gran avance en cuanto a la integración escolar mediante el principio de normalización; también en estos momentos se elabora la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos que desarrolla el art. 49 CE, y se establecen los cuatro principios que han de regir en la educación de las personas con alguna discapacidad: Normalización de los servicios, integración escolar, sectorización de la atención educativa e individualización de la enseñanza.

La tendencia de los periodos anteriores ha consistido en apostar por la integración y acabar con la exclusión mediante estrategias que garanticen la Igualdad de Oportunidades, mediante escuelas integradoras de niños y niñas con necesidades educativas especiales para lo que ha sido necesario un esfuerzo común entre las escuelas, el profesorado y las familias para la consecución de un compromiso firme de integración de toda la sociedad.

409

En 1990, además de establecer la educación obligatoria para todo el alumnado hasta los 16 años, se introducirá la educación especial dentro del sistema educativo ordinario<sup>170</sup>, es decir, un sistema educativo único que englobará a la totalidad de los jóvenes<sup>171</sup>. También se introduce por primera vez en la legislación española el concepto de alumno con necesidades educativas especiales, concepto que sería utilizado en todas las reformas educativas posteriores. En mayo de 2006 se reforma la ley educativa, por la Ley Orgánica de Educación, en la que se apuesta por una necesaria inclusión para evitar discriminaciones<sup>172</sup>, como veremos más detenidamente. En el mismo año, desde el

<sup>169</sup> Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de ordenación de la Educación Especial.

<sup>170</sup> Ley Orgánica de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo –LOGSE–.

<sup>171</sup> En el artículo 37.4 LOGSE: se estipula la excepcionalidad de que no fuesen atendidas sus necesidades educativas en un centro ordinario. La escolarización en unidades o centros de educación especial sólo se llevará a cabo cuando las necesidades del alumno no puedan ser atendidas por un centro ordinario. Dicha situación será revisada periódicamente, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso de los alumnos a un régimen de mayor integración.

<sup>172</sup> Art. 74.1 LOE “La 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

ámbito internacional, la Convención internacional de las personas con discapacidad, va a introducir por primera vez la educación inclusiva.

Los sistemas de educación inclusiva se basan en un análisis de derechos, que puedan dar autonomía a los estudiantes, fomentar la diversidad, combatir la discriminación y promover sociedades más inclusivas, que permitan un escenario más favorable para eliminar desigualdades, mediante una oferta más amplia de estrategias educativas, que haya tantas como necesidades sean exigidas por la diversidad de estudiantes, y permitan la inclusión de todas las niñas y todos los niños, independientemente de la situación de marginalidad en la que se encuentren.

Todo ello permitiría una mejor calidad educativa no sólo para la consecución de la igualdad sino también para garantizar todos los derechos humanos a los niños y a las niñas.

La evolución de la educación integrada hacia la educación inclusiva, supone un gran avance porque a pesar del cambio tan significativo con la LOGSE y la integración de niños y niñas con discapacidad en escuelas ordinarias, no se logra una igualdad real y efectiva, se va abandonando, por tanto, el término integración porque tiene cierta connotación negativa, “debido a que implica que la meta es integrar en la vida escolar y comunitaria a alguien o a algún grupo que está siendo ciertamente excluido” (ARNAIZ, 1996, 5).

Lo que se pretende con la educación inclusiva, es una educación igualitaria entre todos los estudiantes sin exclusión, atiende a las necesidades educativas de los niños y de las niñas que lo requieran, pero en igualdad de condiciones que el resto del alumnado, se trata de una educación individualizada en una clase común ordinaria, en palabras de la profesora Arnáiz “la atención en las escuelas inclusivas se centra en cómo construir un sistema que incluya y esté estructurado para hacer frente a las necesidades de cada uno de los alumnos”.

---

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.”

Figura 1



Diferencias entre integración e inclusión, por los miembros de las Comisiones de Educación y Empoderamiento, y de Juventud e Inclusión Social, de la Red Argentino-Americana para el Liderazgo (REAL). <http://educacioninclusivacastellano.blogspot.com/2014/12/segun-afirma-pilar-arnaiz-sanchez.html>

El marco de actuación de las políticas de integración parte de un universalismo homogeneizante cuyo estándar identitario es una persona de sexo masculino y sin diversidad funcional (NUÑO, 2019, 79). Por tanto, aun reconociendo la diversidad existente, no impugnan la ficción de un paradigma interpretativo que considera “no normal” aquellas divergencias identitarias con el modelo expuesto. En suma, reconocen la diversidad, pero tiene implicaciones ineludibles en términos de jerarquía y exclusión. Por el contrario, el paradigma de la inclusión impugna la ficción del universalismo, de la normalización, supone una personalización del aprendizaje, eliminando cualquier barrera que suponga una diferenciación o exclusión en la educación, permitiendo un acceso a oportunidades adecuadas a sus condiciones.

411

## 2. La actuación de los poderes públicos

### 2.1. *Ámbito internacional*

La Unión Europea y sus Estados miembros tienen un mandato muy sólido para mejorar la situación social y económica de las personas con discapacidad. De conformidad con el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida». El artículo 26 establece que «la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad». Asimismo, el artículo 21 prohíbe toda discriminación por razón de discapacidad.

La implementación de un sistema educativo inclusivo garantiza no sólo el derecho a la educación en términos de calidad y equidad, sino que se contribuye a la configuración de sociedades justas y sostenibles, tal y como requiere un Estado social y democrático de Derecho.

El derecho a la educación inclusiva es un derecho de todas las personas y una obligación del Estado de garantizar el derecho a una educación de calidad, que es la base de una sociedad más justa e igualitaria.

Los instrumentos legislativos son sin duda el primer paso para la consecución y la implementación de la educación inclusiva en la medida que incorporan mandatos concretos que obligan a los poderes públicos a promover no sólo una educación de calidad sino una educación para todas las personas, como ya rezaban los textos internacionales y, sobre todo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), a pesar de no indicarlo de manera específica. El artículo 26 de la DUDH especifica que “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.”

412

La Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, de 1960 de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) garantiza el respeto a la diversidad de los sistemas educativos nacionales, estableciendo en su art. 1, los aspectos que consideran “discriminación; toda distinción, limitación o preferencia, fundada en la raza el color, idioma, religión, opiniones públicas, cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza”. Pero esta convención no se caracteriza solo por el reconocimiento del principio de no discriminación para el acceso a la enseñanza, sino que también reconoce en su artículo 2, situaciones que no serán consideradas discriminación como la creación de centros educativos segregados por sexos o por motivos religiosos, así como la creación de centros privados, siempre y cuando no tengan como finalidad la exclusión de grupos, sino proporcione nuevas posibilidades de enseñanza, además de la pública (VIDAL, 2019, 5).



El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, en su artículo 13.2.a, establece que la educación primaria deberá ser obligatoria y asequible a todas las personas gratuitamente y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989, protege los derechos educativos de los niños en dos artículos, el 28 y el 29, al igual que el Pacto, aunque tampoco hace una mención explícita sobre la educación inclusiva, pero, sí permite hacer una interpretación clara sobre el derecho a la educación de todos los niños y niñas sin discriminación alguna.

La Observación General núm. 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en sus párrafos 9 y 11, tuvo un mayor alcance, pues hizo referencia a la necesidad de adaptación de los métodos pedagógicos a las necesidades de los niños, que permita el fomento y desarrollo de su personalidad según sus capacidades.

Posteriormente se produce una interesante evolución internacional hacia la educación inclusiva (PARRA, 2011, 145), en 1990 se inicia el movimiento “Educación para Todos” además del concepto de integración se va a hablar de inclusión en la Conferencia de Jomtien (Tailandia), pero no será hasta el año 2000 en la Conferencia Internacional de Educación de Dakar donde aparecerá la educación inclusiva en los compromisos del Marco de Acción. Se pasa de esta forma de un modelo rehabilitador que tiende a “normalizar” al alumnado, a un modelo social que defiende y se apoya en una educación inclusiva, “entendida como respeto por la diversidad del alumnado” (ECHEITA, 2006, 91) en contrapartida al de exclusión del alumnado “especial”.

En 2006 la Convención internacional de las personas con discapacidad, por primera vez hace referencia a la educación inclusiva<sup>173</sup>. Se concibió como un instrumento de derechos

---

<sup>173</sup> El artículo 24 establece que: “1. Los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Parte asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida: a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana; b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas; c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre. 2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Parte asegurarán que: a) 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;



humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad deben poder gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Se aclara y precisa cómo se aplican a las personas con discapacidad todas las categorías de derechos, indicando las esferas en las que es necesario introducir adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer de forma efectiva sus derechos y las esferas en las que se han vulnerado esos derechos y en las que debe reforzarse la protección de los derechos.

La Comisión de Expertos de la ONU parte de la idea de la Educación inclusiva, dejando que coexista la educación especial, pero que ello no suponga una forma de exclusión, sino de elección, establecen que a nivel mundial 93 millones de niños, 1 de cada 20 en edades comprendidas 0 a 14 años, viven con una discapacidad moderada o severa, en la mayoría de los países con ingresos bajos o medios los niños con discapacidad no son escolarizados (WALKER, 2013, 8). Por lo que, desde el ámbito internacional, se compromete a fomentar una educación primaria universal a través de los objetivos de desarrollo y la Educación para Todos. Para comprobar que se respetan estos objetivos, el Comité de expertos en derechos humanos de la ONU, entre otras funciones, investiga el cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

414

El Comité recibió información de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad e España, en el año 2014, en la que se manifestaban violaciones graves del art. 24 (derecho a la educación) de la Convención por parte del Estado. Por este motivo, se inició una investigación por parte del Comité en ese mismo año.

En el año 2017 se publicó el Informe de la investigación relacionada con España bajo el art. 6 del Protocolo Facultativo adoptado por el Comité en su 18ª período de sesiones (14 agosto de 2017-1 de septiembre 2017), en el que 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*”. El Comité considera que es necesario realizar “un análisis integral del tema a nivel nacional y a nivel de cada una de las

---

b) 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.”

comunidades autónomas”, para lo que instó al Estado español a establecer “un plan de acción nacional elaborado en colaboración con las personas e instituciones concernidas que les permitiría abordar muchas de las violaciones resaltadas en el informe”. (ONU, 2017, 16).

El Comité señala en el informe una serie de recomendaciones, entre otras, la reforma legislativa, en atención a la establecido en la Convención, para lo que sugirió: definir la inclusión de manera clara, estableciendo unos objetivos específicos, determinar la educación inclusiva como un derecho para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo general y acabar con la segregación educativa de estudiantes con discapacidad. (ONU, 2017, 4).

La UNESCO ha subrayado en multitud de ocasiones la importancia de utilizar la educación y la formación como instrumentos eficaces para lograr los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, señalando expresamente la educación como un instrumento de gran importancia para la inclusión en la sociedad de quienes viven en la pobreza. Se recomienda que, a partir del concepto de educación para la inclusión, la Unión Europea y los Estados miembros, se obliguen a revisar las políticas educativas, los contenidos, enfoques y estructuras y la asignación de recursos (ONU, 2016, 89).

415

La educación inclusiva debe partir de la equidad. UNICEF entiende la equidad como “...la oportunidad de alcanzar el pleno desarrollo de sus capacidades” (UNICEF, 2016, 40), por lo que reconociendo la igualdad de todas las personas y su derecho a recibir una educación de calidad “se logra aumentar los conocimientos, estimula la innovación, promueve habilidades que impulsan el crecimiento y la prosperidad, y fomenta las sociedades incluyentes” (UNICEF, 2016, 45). Por lo que se establece como un Objetivo de Desarrollo Sostenible la “Educación de Calidad” ODS4.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un compromiso intergubernamental y un “plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. Se han comprometido con esta Agenda no solo todos los Estados miembros, sino también la totalidad del sistema de Naciones Unidas, se incluyen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que “son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”.

Este compromiso se promueve a través de 7 estrategias<sup>174</sup> interdependientes, buscando la colaboración desde la familia, las comunidades locales, los gobiernos nacionales y con el impulso de la Comunidad Internacional tratan de eliminar las barreras comunes a las que se enfrentan los niños y niñas discapacitados fomentando la educación inclusiva, buscando una participación global. El ODS 4 se basa en una serie de principios (UNESCO, 2016, 19), que pretenden garantizar una educación de calidad a todos los niveles formativos mediante un aprendizaje inclusivo, fomentando la igualdad como principio de no discriminación, y así promover una serie de metas para alcanzar hasta 2030, para lo que es necesario que la educación sea gratuita y no se encuentren en desventaja los niños y las niñas que pertenezcan a familias con menor poder adquisitivo (UNESCO, 2011, 72). Es importante recalcar que la educación es obligatoria, y que se aboga por una educación de calidad que ofrezca todos los servicios necesarios para la atención de todos los estudiantes de primaria y secundaria. También se debe fomentar la igualdad de género para que el acceso a estudios superiores sea en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, es decir, que no haya barreras que supongan un impedimento para la consecución de la igualdad.

En un compendio de datos presentado en una Reunión en Bruselas para evaluar el progreso hacia el ODS4 se informó que “dada la actual crisis mundial de aprendizaje, con 617 millones, o seis de cada diez, niños y adolescentes en todo el mundo son incapaces de leer una oración simple o manejar un cálculo matemático básico, según los datos del Instituto de Estadística de la UNESCO”, a pesar de que ha habido importantes avances en la escolarización y en el aprendizaje en los últimos años, aún existe un importante analfabetismo y es que “un tercio de estos niños y adolescentes no asisten a la escuela y necesitan acceso urgente a la educación que les corresponde. Pero dos tercios de ellos están realmente en la escuela, sin recibir una educación de calidad”, como ha dicho la directora de la IUS, Silvia Montoya.

---

<sup>174</sup> 1.- Crear marcos legislativos apropiados, y desarrollar planes nacionales ambiciosos para la inclusión.  
2.- Procurar la capacidad, los recursos y el liderazgo necesarios para implementar planes nacionales ambiciosos sobre la inclusión.  
3.- Mejorar los datos sobre discapacidad y educación, y consolidar y fomentar la acción responsable.  
4.- Hacer escuelas y aulas accesibles y adecuadas para todos.  
5.- Garantizar que haya suficientes maestros cualificados para todos.  
6.- Combatir las actitudes que refuerzan y alimentan la discriminación.  
7.- Crear un entorno favorable y potenciador que fomente la educación inclusiva, con políticas intersectoriales y estrategias que reduzcan la exclusión.

Para lograr estas metas es necesario implementarlas a través de infraestructuras adecuadas para las personas con alguna discapacidad, crear entornos que fomenten un aprendizaje adecuado en igualdad de condiciones y oportunidades. También se requiere aumentar sustancialmente el número de becas en los países de desarrollo, para que, de manera transparente, puedan optar a las mismas, las familias más desfavorecidas, así como también, aumentar el número de profesores calificados y especializados, para lograr una educación de calidad, los docentes son clave para conseguir implementar la educación inclusiva (URQUÍZAR, 1997, 263).

## 2.2. *Ámbito estatal: ¿compromiso sin recursos?*

La Convención sobre derechos de las personas con discapacidad será ratificada por España en 2008, para garantizar el sistema de educación inclusivo en igualdad de oportunidades. En este mismo año en España se modifica la ley educativa, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y en su articulado ya se detalla la necesidad de introducir una educación inclusiva para alcanzar una educación equitativa de calidad<sup>175</sup>. En el art. 71 de la LOE se especifica lo que se considera alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, *“aquel que, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, requiere una atención educativa diferente a la ordinaria para que pueda alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado, serán las administraciones educativas las que se encargarán de asegurar y garantizar esta educación para todos los niños y todas las niñas.”*

<sup>175</sup> Capítulo I, Artículo 1. Principios. El sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira en los siguientes principios: a) La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad.

El problema que nos hemos encontrado en España son las constantes modificaciones de la Ley educativa que han supuesto una mayor complejidad para el asentamiento de la ley y para su posterior desarrollo legislativo por las CCAA.

En 2013 se reforma de nuevo la ley y se aprueba la actual Ley de Educación para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) que introduce pocas novedades significativas en el planteamiento general hacia la inclusión. Aunque en el Preámbulo especifica que “solo un sistema educativo de calidad, inclusivo, integrador y exigente, garantiza la igualdad de oportunidades y hace efectiva la posibilidad de que cada alumno o alumna desarrolle el máximo de sus potencialidades”. Lo que pretende sobre todo es fomentar al máximo el desarrollo personal y profesional de las personas.

Sin embargo, la implementación de la educación inclusiva no se ha llevado a cabo por parte de los Estados como se establecía en la Convención, por eso en 2016, se aprueba el Comentario General nº4 sobre la Convención de Derechos de las Personas con discapacidad, y es que, a pesar de que en los últimos 30 años ha habido una concienciación mayor sobre la educación inclusiva, existen aún barreras (CAYO, 2017, 61) que impiden la inclusión de niños y niñas con discapacidad en centros educativos ordinarios (ONU, 2017, 19), debido a una serie de factores que aún persisten, como la exclusión de las personas con discapacidad, por la discriminación persistente a causa de las bajas expectativas de estos estudiantes, los prejuicios que aún sacuden la sociedad actual hacia las personas con alguna discapacidad<sup>176</sup>, la falta de voluntad política para implementar la educación inclusiva, y la falta de preparación de mecanismos de financiación apropiados, para lograr una educación de calidad para todos los estudiantes, que permitan una atención más adecuada a los niños y niñas con discapacidad (ONU, 2016, 3). Aspectos que han intentado solventar con la nueva reforma de ley educativa (LOMLOE) a la que dedicaremos un apartado más adelante.

**418**

Es necesario que los Estados Parte prevean una transformación de las políticas públicas, para que sea efectivo el derecho de la educación inclusiva, deben estar enfocadas a garantizar el acceso, la permanencia y promoción de la educación inclusiva en todos los centros educativos, para que no exista discriminación por ningún motivo, pero, sobre

---

<sup>176</sup> Un campamento expulsa el primer día a una niña de 11 años con retraso madurativo, El País, 2 de julio de 2019 [https://elpais.com/ccaa/2019/07/01/madrid/1562007503\\_593073.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/01/madrid/1562007503_593073.html) (02/07/2019).

todo, discriminación por algún tipo de discapacidad. Pero es difícil que los Estados parte hagan frente a sus compromisos, como dice Belda: *“Es un grave problema, que se suele resumir en la capacidad de los Estados de afrontar con fondos suficientes sus responsabilidades con los ciudadanos (lógicamente no derivada de políticas sociales de inclusión, frente a la creencia extrajurídica al efecto, sino derivada únicamente de la necesidad de cumplir con el contenido efectivo del derecho a la educación, por sí mismo, y en condiciones de igualdad entre los receptores)”* (BELDA, 2019, 270).

La descentralización de los poderes públicos en España supone una complicación adicional para concienciar a todas las autoridades educativas desde la Administración Central del Estado a las administraciones Autonómicas y, por lo tanto, que se garantice por igual este derecho en todas las regiones de España.

### 2.3. *Ámbito autonómico: ¿igualdad de oportunidades?*

En las Comunidades Autónomas, existen muchas diferencias en cuanto a la implementación de la educación inclusiva en los centros educativos ordinarios, sobre todo por las competencias en el ámbito de la educación que tienen atribuidas las CCAA, que como hemos visto, tienen un amplio campo de actuación en esta materia.

419

Las administraciones educativas ponen en marcha medidas y actuaciones educativas, como vamos a ver a continuación, que se regulan de diferente manera a partir de las directrices básicas establecidas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional<sup>177</sup>.

Para atender a las necesidades educativas especiales (NEE), algunas administraciones educativas han elaborado planes de actuación en las diferentes etapas educativas que atienden a la diversidad educativa en el marco de la educación inclusiva y, proponen una serie de medidas y recursos que permiten que todos los niños y niñas con alguna NEE puedan encontrar su desarrollo en centros ordinarios garantizando su derecho de

---

<sup>177</sup> Regulación de la atención del alumnado en los centros ordinarios de Educación Infantil, Primaria y Secundaria por administración educativa, <http://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/redie-eurydice/sistemas-educativos/apoyo-educativo/regulacion-atencion-diversidad.html>

educación y de igualdad de oportunidades y lograr una “Educación para Todos”, como por ejemplo:

- Andalucía: Plan de Atención a la Diversidad (Pad) 2017. Este plan establece una serie de actuaciones que atienden a la diversidad educativa en el marco de la escuela inclusiva, proponen una serie de medidas y recursos que permiten que todos los niños y niñas con alguna NEE puedan encontrar su desarrollo en centros ordinarios garantizando su derecho de educación y de igualdad de oportunidades. La Legislación educativa andaluza también presta especial atención a la diversidad, en cuanto a la detección y evaluación del alumnado con NEE y presta especial atención también a la diversidad del alumnado que cursa educación básica en centros docentes públicos ordinarios.

- Comunidad de Castilla y León: El II Plan de Atención a la Diversidad en Educación de Castilla y León 2017-2022 parte del principio de inclusión para dar cabida a todos los estudiantes, con el fin de garantizar el principio de igualdad en el acceso y permanencia en el sistema educativo. Toma como punto de partida el principio de igualdad y no discriminación como se establece en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, se refiere en su Título II (Equidad en la Educación) prestando especial atención al alumnado que presenta alguna necesidad específica de apoyo educativo con el objetivo de lograr su plena inclusión e integración. Este plan tendrá como objetivos fundamentales la equidad y la calidad para alcanzar una «Educación para Todos».

420

También cuenta con normativa que regula la respuesta educativa al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en todas las etapas educativas, y el procedimiento de recogida y tratamiento de datos relativos al alumnado con necesidades educativas especiales de apoyo educativo (NEAE).

- Comunidad Valenciana: Cuenta con el Plan de actuación para la atención a la diversidad de 1999. En él se establecen una serie de medidas que favorecen el trabajo del profesorado con la diversidad de capacidades, intereses y motivaciones de su alumnado, que le provea de estrategias pedagógicas diversificadoras, que le estimule a suscitar personas a través de la educación. En 2018 se aprueban una serie de instrucciones enfocadas a la organización y funcionamiento de la educación especial en centros ordinarios.



- Extremadura: Elabora el Plan Marco de Atención a la Diversidad en Extremadura de 2011, en el que se plasma la idea de “respetar las diferencias y el enriquecimiento que éstas representan debe constituir un planteamiento educativo básico”. Además en el Plan se va a desarrollar un marco normativo que tenga como aspectos fundamentales para la atención a la diversidad: determinar un nuevo modelo educativo adaptado a la Ley de Educación Extremeña, renovar los planes y programas de acuerdo a las nuevas realidades educativas, sociales, familiares, etc., adaptar los centros de educación especial a las necesidades educativas del alumnado y del entorno y, por último, promover formación al profesorado para dar respuesta a los nuevos planteamientos establecidos.

También se desarrolla en el ámbito normativo de la Comunidad de Extremadura la creación de aulas especializadas de Educación Especial en centros ordinarios, regulan la respuesta educativa a la diversidad del alumnado y se desarrolla normativa más específica sobre las ayudas técnicas necesarias para el alumnado con limitaciones auditivas.

- País Vasco: el Plan Marco para el desarrollo de una escuela inclusiva 2019-2022 es el plan más enfocado a la educación inclusiva y el más actualizado. En la primera página definen lo que entienden por la escuela inclusiva, a la que dedican el primer capítulo de este Plan, “es aquella que asume la diversidad como base de su actuación y garantiza que todos y todas, niñas, niños y jóvenes tengan acceso a una educación de calidad con igualdad de oportunidades, justa y equitativa. El objetivo de esa escuela es el éxito escolar de todo el alumnado, ya que la verdadera excelencia se logra cuando la totalidad del alumnado alcanza el máximo desarrollo de sus capacidades personales, orientadas al logro de las competencias básicas previstas en el perfil de salida”. Para alcanzar esta escuela inclusiva desarrollan un plan marco en el que se establecen los objetivos, plan de seguimiento, evaluación y revisión del plan, así como las acciones e indicadores de los resultados esperados. Es un plan que “trata de asegurar la máxima inclusión posible en todas las prácticas educativas”.

421

En otras CCAA las administraciones educativas no han elaborado planes estratégicos, pero han prestado atención a la diversidad educativa mediante la publicación de diferente normativa con propuestas metodológicas y organizativas como, por ejemplo:

- Illes Balears: han desarrollado varios decretos que atienden a la diversidad en la educación, detallando medidas orientadas a dar respuesta a las necesidades educativas. También se desarrolla la creación de un Plan de Atención a la diversidad, en el que se incluyen aspectos relativos a las características del centro y su entorno, determinación de objetivos, medidas ordinarias y específicas de apoyo, organización de los recursos humanos, principios y organización de la acción tutorial, plan de acogida, organización de la detección, identificación y valoración de las necesidades y evaluación y seguimiento.
- Canarias: la administración educativa de Canarias regula las medidas de atención a la diversidad.
- Cantabria: se regulan los Planes de Atención a la diversidad y las instrucciones referidas a la atención de la diversidad y orientación en todas las etapas educativas.
- Galicia: también presta atención a la diversidad del alumnado en los centros educativos ordinarios.
- Región de Murcia: Regula la respuesta educativa a la diversidad del alumnado.
- Comunidad Foral de Navarra: regula la respuesta educativa del alumnado con NEAE.
- La Rioja: va a desarrollar el procedimiento de elaboración del Plan de Atención a la Diversidad.
- Ceuta y Melilla: regulan la ordenación de la educación del alumnado con NEAE y los servicios de orientación educativa.

Como hemos visto la mayoría de las CCAA mencionan la elaboración de un plan de atención a la diversidad (PAD). Serán los centros educativos, dentro de su margen de actuación y funcionamiento los que se ocupen de determinar las pautas de

funcionamiento, organización y actuación para determinar las necesidades de su alumnado y las características de su entorno escolar creando sus propios planes de atención a la diversidad.

Algunas CCAA cuentan ya con normativa específica que desarrolla el modelo inclusivo de educación, como:

- Aragón: se regula la respuesta educativa inclusiva y las actuaciones de intervención educativa inclusiva.
- Castilla-La Mancha: se regula la escolarización de alumnado que requiere medidas individualizadas y extraordinarias de inclusión educativa, para garantizar la inclusión educativa en los procesos de escolarización eliminando cualquier tipo de barreras que impidan su derecho a la educación. También se desarrolla la inclusión educativa del alumnado en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha.
- Cataluña. En Cataluña se presta especial atención al alumnado con NEE, en 1984 se establece la integración de la educación especial en centros ordinarios y en 2017 se produce el cambio de la integración a la inclusión mediante la regulación de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo.

423

Después de este breve análisis de la normativa autonómica en relación a la diversidad e inclusión en el ámbito de la educación, podemos comprobar que hay bastantes diferencias entre CCAA.

Se pueden distribuir las Comunidades Autónomas en tres grupos; primero las Comunidades que desarrollan planes estratégicos y normativa específica a la atención de la educación inclusiva: como hemos visto, el País Vasco, Andalucía, Castilla y León que ya ha realizado su II Plan de Actuación a la Diversidad en Educación, son las comunidades que apuestan más por la educación inclusiva; en segundo lugar las CCAA que no han desarrollado planes, ni normativa específica sobre educación inclusiva, pero sí han incluido en su normativa la diversidad educativa, como por ejemplo Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Galicia, Murcia, La Rioja y Ceuta y Melilla; y, por último, hay CCAA que han desarrollado normativa específica sobre la educación inclusiva, prestando

especial atención a los niños y a las niñas con necesidades educativas especiales con apoyo educativo (NEAE) para la consecución de la educación especial en centros ordinarios.

En definitiva, este breve repaso nos ha servido para constatar las numerosas diferencias entre territorios, en lo que se refiere al tratamiento de la diversidad e inclusión en el ámbito de la educación. Seguramente habrá aspectos que se escapen a los señalados en este estudio, pero lo que es cierto es que las diferencias no son solamente las que se derivan del mayor o menor grado de ejecución de las medidas, sino que incluso en la misma Comunidad puede haber centros educativos más concienciados que otros, más preocupados por la inclusión que por otros aspectos.

Todos los centros educativos tendrán unas plazas específicas para la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales, pero la atención, la eliminación de barreras arquitectónicas, en definitiva, la inclusión de niños y niñas con discapacidad en todos los aspectos necesarios puede variar incluso, en centros docentes educativos públicos de una misma localidad. Además, como señala Juan Rodríguez Zapatero *“la actual situación normativa es de una profusión y complejidad enorme y con distintas modalidades de escolarización en las Comunidades Autónomas. Ello no tiene sentido, ni es acorde con lo que debe ser la regulación como norma básica de un derecho fundamental, ya que ello incide en la seguridad jurídica y en el principio de igualdad”* (RODRÍGUEZ, 2018,121).

424

Después de analizar varios estudios realizados en diferentes Comunidades Autónomas, se llega a la conclusión, de que la evolución que se ha producido en cada una de ellas ha sido desigual, pero en su conjunto, se percibe una misma idea, aún no se ha logrado una plena inclusión, sobre todo a partir de secundaria (MARTÍN, 1997, 15), que es donde más problemas se están focalizando, los profesores consideran que no están preparados para atender a estudiantes con necesidades educativas especiales (MARTÍNEZ, 2010, 155), debe mejorar aún mucho la inclusión, mediante planes de actuación contra el rechazo, garantizar los recursos y apoyos necesarios y la formación del profesorado, teniendo a los centros especiales como centros de apoyo a la inclusión en los centros ordinarios.

De esta manera, además de la desigualdad que sufren en función de su diversidad funcional, se suma aquella que pudiera derivarse de los diferentes recursos y legislaciones, en función de la comunidad autónoma en la que resida.

### 3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo

En el ámbito estatal la jurisprudencia emanada, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, ha sido crucial para la configuración definitiva de la educación inclusiva en el sistema español, como derecho fundamental. Ambos tribunales han marcado un importante avance en el reconocimiento y garantía de este derecho, estableciendo las obligaciones que deben adoptar las Administraciones educativas para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo.

El Tribunal Supremo en una Sentencia de 9 de mayo de 2011 se pronunció sobre la educación inclusiva en un caso en el que un niño con trastorno del espectro autista no disponía de los medios materiales de atención.

Por su parte en 2014, el Tribunal Constitucional<sup>178</sup> también hacía referencia en una sentencia a la educación inclusiva en un caso en el que los padres de un niño también con TEA (trastorno espectro autista), reclamaban su escolarización en un centro de educación ordinario, y, sin embargo, la Administración educativa consideraba que debía mantenerse escolarizado en una escuela de educación especial.

En ambas sentencias se establece que, en cuanto al derecho a escoger centro docente “no incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a escolarizar a su hijo en un centro ordinario de educación, en lugar de en un centro de educación especial, pues ello vendrá condicionado a la acreditación por parte de las autoridades competentes de las necesidades educativas específicas del menor”<sup>179</sup>.

Así, la STC 10/2014, de 27 de enero, en su f.j.4º, establece que en nuestro ordenamiento la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, también prevé en su art. 74.1 que “la escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales se regirá

<sup>178</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de enero de 2014 (RTC 2014/10)

<sup>179</sup> *Ibid.* Fundamento jurídico 4º

por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo”, de forma que la escolarización de estas personas en unidades o centros de educación especial “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”.

A este respecto Belda opina que “es bastante fiel en la interpretación de la normativa internacional y nacional aplicable, al apelar a la inviabilidad de la inclusión, como resumen legitimador del último recurso, que es asignar al educando a la especialidad” (BELDA, 2019, 218). También Rodríguez Zapatero considera que “*el TC en esta sentencia deja claro que la educación ha de ser inclusiva y que ello es la norma general, de tal manera que siendo la excepción la escolarización en centros de educación especial y justamente porque están en juego derechos fundamentales, se exige una motivación que acredite que sea inviable la integración del menor con discapacidad en un centro ordinario*” (RODRÍGUEZ, 2018, 125).

La sentencia del TC de 27 de enero de 2014 supuso un importante avance en el reconocimiento de la educación inclusiva de las personas con discapacidad, desde el ámbito de los derechos fundamentales, estableciendo una serie de medidas imprescindibles para justificar las decisiones de escolarización en los centros de educación especial, como realizar un juicio de proporcionalidad, con las exigencias de motivación necesarias por parte de la Administración Educativa.

426

Sin embargo, la sentencia que ha sentado las bases de la educación inclusiva es la Sentencia de 14 de diciembre de 2017 (sentencia nº 1976/2017, recurso de casación 2965/2016), del Tribunal Supremo, relativa a un caso en el que la Administración educativa había decidido, mediante Resolución, la escolarización de un estudiante con (TEA) en un centro de educación especial. Dicha resolución fue impugnada por sus padres, para la inclusión de su hijo en un centro educativo ordinario.

En esta sentencia se van a establecer las medidas y las acciones que deben cumplir las Administraciones Educativas, señalando que debe ser la normativa interna sobre esta materia la que “debe interpretarse conforme a los tratados internacionales” (artículo 10.2 de la Constitución), en concreto, el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de

las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006, ratificada por España mediante Instrumento de Ratificación publicado en el BOE de 21 de abril de 2008. Por tanto, conforme a esta sentencia, toda la normativa tanto estatal como de las Comunidades Autónomas, debe ser interpretada acorde a dicha Convención.

El Tribunal Supremo se pronuncia aquí sobre la regla general considerando necesaria la integración de los estudiantes con alguna diversidad funcional en centros ordinarios “con medidas de atención a la diversidad que pueden flexibilizarse en las distintas etapas educativas si es necesario”. Y sólo en el caso en el que las necesidades de estos alumnos no puedan ser atendidas en estos centros, entonces es cuando deben escolarizarse en centros de educación especial.

Para lo que se establecen una serie de obligaciones a las Administraciones educativas “*Prestarles apoyo necesario dentro del sistema general de educación que facilite su formación efectiva, hacerles ajustes razonables en función de sus necesidades individuales, que se les cree un entorno que fomente al máximo el desarrollo académico y social, para lograr el objetivo de la plena inclusión*”. El Tribunal Supremo a estas obligaciones añade que deben realizarse “modificaciones y adaptaciones que se prevén para estos alumnos para procurar su integración en centros ordinarios”, señalando estas modificaciones como “necesarias y adecuadas”, pero estableciendo como límite, que no sean una carga desproporcionada o indebida para los centros ordinarios.

427

El conjunto de estas sentencias supone una base doctrinal que sirve como referencia para los siguientes casos que puedan juzgarse, hasta que se consiga un asentamiento adecuado de la educación inclusiva en España. Ejemplo de esto, son las sentencias de varios Tribunales Superior de Justicia<sup>180</sup> posteriores a la Sentencia del Tribunal Constitucional 2014, que además de seguir los principios de la doctrina constitucional, también introdujeron consideraciones importantes, como por ejemplo como señala Rodríguez

<sup>180</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 9 de noviembre de 2015 (JUR2015\303775), sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 1 febrero de 2016 (JUR 2016\65981), sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de julio de 2016 (recurso de derechos fundamentales 199/2015), sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de noviembre de 2016; y sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de junio de 2017 (JUR 2017\199323) y de 25 de enero de 2018 (sentencia nº 19/2018). Vid. RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.: “*La doctrina jurisprudencial sobre el derecho a la educación inclusiva: análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2017*”, en Anales de Derecho y Discapacidad, n. 3, junio 2018, pp. 121-137).



Zapatero “que solamente se opte por una escolarización en un centro de educación especial cuando se hayan agotado las posibilidades de aplicación de la educación inclusiva o cuando se produzca algún perjuicio para el menor”<sup>181</sup>, es decir, “que se acredite el agotamiento de las posibilidades de inclusión del alumno”<sup>182</sup>.

En conclusión, nos encontramos con una jurisprudencia que sienta un precedente muy importante respecto a la consideración de la educación inclusiva como derecho fundamental, se reconoce el derecho a que todas las personas reciban una educación igual, con las mismas oportunidades, sin ningún tipo de discriminación; estamos ante una jurisprudencia que supone un avance muy significativo hacia un nuevo sistema educativo, una educación basada en valores, principios fundamentales de una democracia que debe partir de la Igualdad entre todas las personas, garantizando plenamente sus derechos fundamentales, y sobre todo, un derecho tan importante como el derecho a la educación, reconocido en la Constitución española en el art.27, en el que ya se establece que “Todos tienen derecho a la educación”.

#### 4. La LOMLOE

428

Durante la peor época de la pandemia, y cuando el Parlamento tenía un ritmo de funcionamiento muy limitado, se priorizó el trámite de la ley que modificaba la legislación básica estatal en el ámbito educativo, la LOMLOE. Después de un trámite parlamentario muy veloz, en el que no hubo comparecencias de expertos ni de representantes de la comunidad educativa, se aprobó la ley, que fue publicada en el BOE el 30 de diciembre de 2020, y entró en vigor a los veinte días de su publicación. Hablamos de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. La nueva ley se estructura en un artículo único con noventa y nueve apartados que modifican parcialmente setenta y seis artículos de la Ley orgánica 2/2006. Una ley sobre la que han surgido muchas polémicas y mucho rechazo por parte de la oposición, y por muchos sectores.

---

<sup>181</sup> Ibid. P.126. Vid. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 1 febrero de 2016 (JUR 2016\65981), sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de julio de 2016 (recurso de derechos fundamentales 199/2015)

<sup>182</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de julio de 2016 (recurso de derechos fundamentales 199/2015)

La LOMLOE hace hincapié en una educación de calidad, en ella se considera que la calidad y excelencia de un sistema educativo han de encontrarse vinculadas a la equidad, es decir “sin que exista discriminación alguna por razón de nacimiento, sexo, origen racial o étnico, discapacidad...”. Se debe garantizar “el derecho a la igualdad entre todos los ciudadanos a recibir una educación de calidad y el derecho a las diferencias sin que provoquen desigualdades ni discriminaciones” (GIMENO, 1993, 44). Se asumen así algunas tesis doctrinales ya expuestas anteriormente: por ejemplo, Fernando Rey considera que “la educación inclusiva y de calidad son dos caras de la misma moneda, sin inclusión no puede haber calidad” (REY, 2021, 14).

Sin embargo, ha habido y hay posturas diferentes, González García, en un estudio sobre “Escuela inclusiva, escuela de calidad”, deja constancia de las posturas contrarias que se generaron en relación a la calidad de la enseñanza y la inclusión. Por un lado, aquéllos que consideraban que, para alcanzar un mayor incremento de la competitividad y la exigencia, debían dejar en el camino a los que no lograban llegar a ese nivel de exigencia. En el lado opuesto, aquéllos que luchaban por la idea de integrar y garantizar un alto nivel de inclusión (GONZÁLEZ, 2018, 48).

429

El resultado de la aprobación de esta ley es el reflejo de esta última postura, en la que se ha apostado por una educación inclusiva de calidad, lo que ha requerido el desarrollo por parte de la Administración educativa de medidas específicas que refuercen la calidad-resultados y la calidad-inclusividad en la calidad educativa (GONZÁLEZ, 2018, 48).

En el preámbulo de la LOMLOE, se establece es que el objetivo último es “reforzar la equidad y la capacidad inclusiva del sistema...es lo que hace efectivo el derecho a la educación inclusiva como derecho humano para todas las personas”, tal y como viene reconocido en los textos internacionales en concreto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Continúa en el preámbulo haciendo especial hincapié en las medidas que van a adoptar para garantizar la inclusión educativa, como son “la atención personalizada, la prevención de las dificultades de aprendizaje y en la puesta en práctica de mecanismos de refuerzo tan pronto como se detecten estas dificultades”.

También se presta especial atención al “principio de inclusión educativa y participación, calidad, equidad, no discriminación e igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el

sistema educativo”, para lo que se recuperan los “Programas de diversificación curricular para lograr el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria”.

La LOMLOE, en cuanto al currículo, añade que “se trata de garantizar una estructura del currículo al servicio de una educación inclusiva y acorde con la adquisición de competencias, que valore además la diversidad.” E incluye en varios artículos referencias expresas a que “se adoptará la inclusión educativa como principio fundamental, con el fin de atender a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado, tanto del que tiene especiales dificultades de aprendizaje como del que tiene mayor capacidad y motivación para aprender.” También se presta especial atención a la “participación, calidad, equidad, no discriminación e igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el sistema educativo”.

Para alcanzar estos objetivos, en el capítulo segundo, se refuerzan las actuaciones que deben llevar a cabo las Administraciones educativas. Como funciones específicas les indican que “eliminen las barreras de acceso, presencia, participación y aprendizaje, para mejorar el acceso a la educación inclusiva, en igualdad de condiciones”.

430

Las principales novedades de la LOMLOE, en relación con el alumnado con necesidades educativas especiales son las siguientes<sup>183</sup>:

- Se centra en las barreras que limitan el derecho a la educación en lugar de en la discapacidad. Las medidas de apoyo han de ser adecuadas, orientadas a fomentar el desarrollo académico y social del mismo (RODRÍGUEZ, 2018, 132). En cuanto a las medidas que se contemplan en la ley para un correcto desarrollo académico de las personas con necesidades educativas especiales son: “las adaptaciones del currículo, la integración de materias en ámbitos, los agrupamientos flexibles, los desdoblamientos de grupos, la oferta de materias optativas, programas de refuerzo y medidas de apoyo personalizado para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”. (Art. 22.5 LOMLOE).
- Se impulsa la detección precoz, la atención temprana y la educación inclusiva, con una mayor atención personalizada y con prevención de las dificultades de

<sup>183</sup> <https://www.educacionyfp.gob.es/destacados/lomloe/nueva-ley-edu/novedades.html> (30/07/2021)

aprendizaje, prestando especial atención a la orientación educativa y profesional del alumnado, en la educación secundaria obligatoria<sup>184</sup>. El propósito fundamental es que todo el alumnado termine el sistema escolar, sobre todo la etapa obligatoria, con una formación suficiente para continuar los estudios superiores o comenzar la vida laboral con una formación digna. (ESCUDERO, 2012, 110)

- La relación numérica entre profesorado y alumnado podrá ser inferior a la establecida con carácter general, para lograr una educación más individualizada y efectiva. Con este objetivo, se *“establecerá una proporción equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que deba ser escolarizado en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo”* (Art. 22.3 LOMLOE).
- Para la consecución de los objetivos de la enseñanza básica, este alumnado podrá contar con un curso adicional si sus circunstancias están suficientemente acreditadas. Se establecerán las medidas más adecuadas para que las condiciones de realización de los procesos asociados a la evaluación se adapten a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. (Art. 29.10 LOMLOE).
- Las Administraciones educativas continuarán prestando el apoyo necesario a los centros de educación especial para que, además de escolarizar al alumnado que requiera atención muy especializada, desempeñen la función de centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios.
- Se regula la participación del alumnado y de sus familias en el proceso de identificación y valoración de las necesidades educativas. Se prestará especial atención a la prevención de las dificultades de aprendizaje y en la puesta en práctica de mecanismos de refuerzo tan pronto como se detecten estas dificultades.
- Las Administraciones educativas deben proporcionar los recursos y apoyos necesarios y las atenciones educativas específicas durante el curso escolar derivadas de la discapacidad en todas las etapas. Estos apoyos y atenciones

---

<sup>184</sup> Art. 22.3 LOMLOE.

educativas específicas tienen que ser personalizadas y específicas para estos alumnos con necesidades educativas especiales (RODRÍGUEZ, 2018, 132).

- Las Administraciones educativas podrán incorporar a su oferta las lenguas de signos españolas. *“Con la finalidad de facilitar la inclusión social y laboral del alumnado con necesidades educativas especiales que no pueda conseguir los objetivos de la educación obligatoria, las Administraciones públicas fomentarán ofertas formativas adaptadas a sus necesidades específicas”* (Art. 75 LOMLOE).
- El Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, desarrollará un plan para que, cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad. Además, como establece la disposición adicional cuarta de la LOMLOE, también van a desarrollar un plan para que, *“en el plazo de diez años, de acuerdo con el artículo 24.2.e) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y en cumplimiento del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad”*.

432

Se recupera el reparto de competencias entre Administración central y autonómica que existía antes de la LOMCE, en cuanto a contenidos básicos de las enseñanzas mínimas: requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan, estableciendo asimismo la asignación de un porcentaje a los centros. También, se reconoce la posibilidad de establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, adecuados a los títulos respectivos.

Todos estos cambios pueden suponer un importante avance en aras a la consecución de una real y efectiva educación inclusiva. Para ello, no obstante, será necesario una mayor protección y garantía a través del reconocimiento de la igualdad y la lucha contra las discriminaciones persistentes. Se debería adaptar el resto de la normativa educativa que desarrollará la LOMLOE a las exigencias internacionales y también actualizar los planes educativos para garantizar la igualdad de oportunidades del alumnado para aprender, sin necesidad de clasificar ni a los alumnos ni a los currículum por categorías.

El objetivo fundamental para lograr una educación de calidad en la escuela, como dice Muntaner “es promover y conseguir el aprendizaje de todos los alumnos”. Este autor continúa matizando que “esta educación de calidad solo será posible si se mantiene una relación de equilibrio entre los extremos de las dicotomías planteadas” y entiende la diversidad “como una solución, que nos conduce a una educación más de calidad cuanto más comprensiva, integral y promocionadora sea” (MUNTANER, 2000, 5). El éxito dependerá también en buena medida de la inversión que se prevea en el ámbito educativo. Sin ella, será difícil alcanzar los objetivos.

En este sentido, las críticas a la ley no solamente se han centrado en la celeridad de su tramitación parlamentaria, sino también por su contenido en relación con la escuela concertada, los centros de educación especial y la libertad de elección de las familiares (VIDAL, 2021, 265) o el castellano como lengua vehicular del sistema educativo. A pesar de estas críticas, Isabel Celaá ha insistido en que la ley ofrece oportunidades para todo el alumnado y considera que se basa “en la excelencia y la equidad”<sup>185</sup>. Pero, en lo que a nosotros interesa, lo esencial va a ser el apartado económico. Así, Vidal considera que para que se integre en el sistema ordinario al mayor número de estudiantes con algún tipo de discapacidad o diversidad funcional debe de existir un apoyo económico que “no debe hacerse en contra de la voluntad de los padres, madres o tutores, porque se entraría de nuevo en conflicto con la libertad de elección (haber dejado esto claro en la Ley hubiera ahorrado muchos conflictos en la tramitación y aprobación de la LOMLOE) (VIDAL, 2021, 265).

### **5. En conclusión: ¿la educación inclusiva una realidad?**

La educación inclusiva, como hemos visto a lo largo de este estudio, viene reconocida desde los diferentes marcos normativos a nivel internacional, estatal y autonómico. En todos ellos, se recalca la necesidad de prestar mayor atención a la educación inclusiva como es desde la Convención de las personas con discapacidad, así como por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concreto el ODS 4.

---

<sup>185</sup> <https://eldiariodelaeducacion.com/2020/12/23/la-lomloe-ya-es-la-nueva-ley-educativa/> (30/07/2021).

En España ha habido un gran avance en la implementación de la educación inclusiva, sobre todo desde la ratificación del Convenio de las personas con discapacidad de 2006 y el desarrollo legislativo estatal y autonómico que hubo posterior, sin embargo, hay factores que han hecho que el proceso sea lento y en muchos casos insuficiente.

Según la opinión de varios expertos, las causas más significativas han sido, sobre todo, motivadas por la crisis económica que paralizó la adquisición de recursos necesarios para la implementación de la inclusión, lo que ha supuesto que no hubiera un progreso en la calidad de la enseñanza, para mejorar en la formación específica del profesorado en inclusión y NEE. Otra de las causas la constituyen los cambios legislativos, que impiden mejorar aspectos específicos dentro de los programas educativos. La crisis también ha provocado que no se pueda invertir lo necesario en investigación y en adquisición de materiales para la educación inclusiva.

Desde un punto de vista legislativo y jurisprudencial, la educación inclusiva ya es un hecho. La normativa estatal y la autonómica establecen el reconocimiento de un nuevo modelo educativo. Expertos en Plena Inclusión, como Enrique Galván explica que la educación inclusiva requiere de “Presencia, participación y progreso del niño y la niña en el aula, y cuanto antes, son indicadores claves que nos hablan de una verdadera educación inclusiva. Mantener altas expectativas de logro para todo el alumnado. Contar con profesionales altamente cualificado” (GALVÁN, 2018).

434

La educación inclusiva supone implantar un nuevo sistema educativo lo que lleva tiempo, son muchos los mecanismos que deben ponerse en marcha para que funcione, porque no se trata de integrar a todos en un centro ordinario, se trata de incluir a todas las personas en igualdad de condiciones atendiendo a cada una de ellas, según las necesidades que requieran, prestando una educación más individualizada, por lo que se necesitan más docentes por aula, para garantizar una educación de calidad. Como explican González y Vega, “además de reenfocar la evaluación desde el control hacia la mejora, consiste en superar la mera evaluación de resultados para incorporar también la evaluación de procesos” (GONZÁLEZ, 2018, 48).

El progreso es eliminar los centros educativos especiales e incluirlos en los centros educativos ordinarios, según la opinión de Jorge Cardona “La educación inclusiva resulta



más barata que tener dos sistemas. Aunque, en mi opinión, es un proceso que debería enfocarse desde el apoyo y la cooperación entre ambos sistemas, porque no pueden desaparecer los centros educativos especiales, sin que exista un buen funcionamiento de educación inclusiva en los centros ordinarios” (CARDONA, 2019, 6).

Como plantea Cardona “la educación inclusiva es una revolución que implica que el sistema educativo se adapta a todas las diferencias. Se trata de cambiar los currícula y eso supone mejorar la formación del profesorado” (CARDONA, 2019, 6), para lo cual considera como una medida fundamental “que se incluyan las clases de educación especial en los centros ordinarios, incluyendo de esta manera al profesorado especializado en NEE” (CARDONA, 2019, 7).

Para lograr que estos cambios sean efectivos, es necesario que todos los agentes implicados (Estado, Comunidades Autónomas, Administraciones Educativas, profesorado, alumnado y padres) vayan en la misma dirección, para que a todos los niveles y en todas las Comunidades Autónomas se produzca un cambio igual de satisfactorio, con una dotación de recursos suficientes, una formación adecuada y poniendo en marcha planes de concienciación en los alumnos y en la sociedad sobre el respeto a la diversidad funcional.

435

La aprobación de la LOMLOE, como hemos visto, ha levantado muchas críticas, pero también se trata de una reforma legislativa que permite una aproximación a las recomendaciones presentadas en el Informe del Comité de expertos en derechos humanos de la ONU de 2017, en el que exponía que había claras violaciones graves del art. 24 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, manifestando que *“pese a las reformas desarrolladas, de las características de un sistema educativo se continúa 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 ”* (ONU, 2017, 7).

Por lo que, a pesar ser una ley con otros aspectos muy criticados y criticables, parece que, en lo que a nosotros interesa, busca lograr una implementación de medidas suficientes,

para promover la educación inclusiva de las personas con necesidades educativas especiales, y de esta manera, conseguir un sistema educativo que no vulnere el principio de igualdad y no discriminación, enfocado a la consecución de una educación de calidad, proporcionando a cada estudiante el apoyo que requiere. Reconociendo la educación inclusiva como un derecho.

Los resultados de la aplicación de esta ley se verán con el tiempo, pero si no se asignan partidas presupuestarias suficientes para incorporar todas estas medidas al sistema educativo, se quedará sólo en una declaración de intenciones.

## 6. Bibliografía

ALONSO, M. J., y ARAOZ, I. (2011) *El impacto de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en la legislación educativa española*, Cinca, Madrid.

ALONSO PARREÑO, M. J. (2008) *Los derechos del niño con discapacidad en España*, Ed. Cinca, Madrid.

ARNAIZ SÁNCHEZ, P. (1996). “Las escuelas son para todos”. Siglo Cero 27, pp. 25-34, [http://www.inclusioneducativa.org/content/documents/Escuelas\\_Para\\_Todos.pdf](http://www.inclusioneducativa.org/content/documents/Escuelas_Para_Todos.pdf)

ÁVILA CAÑADAS, M. (2017) “Calidad y equidad educativa: La educación inclusiva como derecho”. Relatividad y retos. Valencia.

[http://www.ceice.gva.es/documents/162880217/165033787/Manuel\\_Avila\\_Calidad\\_y\\_equidad\\_educativa\\_educacion\\_inclusiva\\_como\\_derecho.pdf/5580e72e-5835-4b33-8e4a-2a6437a8304d//](http://www.ceice.gva.es/documents/162880217/165033787/Manuel_Avila_Calidad_y_equidad_educativa_educacion_inclusiva_como_derecho.pdf/5580e72e-5835-4b33-8e4a-2a6437a8304d//)

BELDA, E. (2019) *Dignidad y discapacidad: una perspectiva de derechos humanos*, Tirant lo Blanch, México.

CARDONA, J. (2019) “La educación inclusiva de calidad supone un cambio del sistema educativo”, Monográfico sobre educación inclusiva, nº436, <https://www.plenainclusion.org/sites/default/files/436b.pdf>

CASANOVA, M.A. (2011). “*De la Educación especial a la inclusión educativa*”. Revista del Consejo Escolar del Estado, nº18.

CAMPOY CERVERA, I. (2013). “*Estudio sobre la situación de los niños y niñas con discapacidad en España*”, Cuadernos para N. 2, UNICEF España, Huygens, Madrid.  
<http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/estudio-sobre-lasituacion-de-los-ninos-y-las-ninas-con>

CAYO PÉREZ, L. (dir.), et al. (2017). *La educación inclusiva como mecanismo de garantía de la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad: una propuesta de estrategias pedagógicas inclusivas*, Cinca, Madrid.

ECHEITA, G. (2006). *Educación para la inclusión o educación sin exclusiones*, Madrid, Narcea.

ECHEITA, G. Y ANSCOW, M. (2011) “*La educación inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente*”, Tejuelo, n. 12, pp. 26-46.

437

ESCUADERO, J.M. (2012) “*La educación inclusiva, una cuestión de derecho*”, en *Educatio. Siglo XXI. Vol. 3, n. 2*, pp.109-128.

GARCÍA RUBIO, J. (2017). “*Evolución legislativa de la educación inclusiva en España. Revista Nacional e Internacional de Educación Inclusiva*”. Vol. 10, nº1, Valencia.

GONZÁLEZ, M.P. Y VEGA, A.M. (2018) “*Escuela inclusiva, escuela de calidad: ¿pero no es lo mismo?*”, en *Sistemas educativos decentes*, F. Rey y M. Jabonero co., Fundación Santillana, Madrid, pp. 41-70.

LÓPEZ RUIZ, E. (2013) “*La atención a la Diversidad en la Futura LOMCE*”, Actas del XVI Congreso Nacional / II Internacional Modelos de Investigación Educativa de la Asociación Interuniversitaria de Investigación Pedagógica (AIDIPE), Universidad de Alicante.

MARTÍNEZ ABELLÁN, R, (et.al) (2010). “*Una aproximación a la educación inclusiva en España, Revista educación inclusiva*”, vol.3, n<sup>o</sup>1, Universidad de Jaén, Jaén.

MARTÍN, E. Y MAURI, T. (Co.) (1997). *La atención a la diversidad en la Educación secundaria*. Barcelona: ICCE, Horsori.

MUNTANER, J.J (2000). “*La igualdad de oportunidades en la escuela de la diversidad*”, Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado, 4(1).

NUÑO GÓMEZ, L (2019). *El derecho a la educación: estrategias patriarcales contra la genealogía femenina*, Comares, Granada.

ONU, Comité de expertos en derechos humanos (2017). Informe de la investigación relacionada con España bajo el art. 6 del Protocolo Facultativo adoptado por el Comité en su 18ª período de sesiones (14 agosto de 2017-1 de septiembre 2017), pp.16-19.

PARRA DUSSAN, C. (2011). “*Educación Inclusiva: Un modelo de diversidad humana*”, Revista Educación y Desarrollo Social, 1, 139-150.

438

REY, F (2021). *Segregación escolar en España*. Marcial Pons, Madrid.

RODRÍGUEZ CORREA, M., ARROYO GONZÁLEZ, M.J. (2014). “*Las TIC al servicio de la inclusión educativa*”, *Digital Education Review - Number 25*, June, <http://greav.ub.edu/der/>

RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. (2018). “*La doctrina jurisprudencial sobre el derecho a la educación inclusiva: análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2017*”, en *Anales de Derecho y Discapacidad*, n. 3, junio, pp. 121-137.

UNICEF (2016). Estado mundial de la infancia: una oportunidad para cada niño, New York, pp. 40-67, [https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF\\_SOWC\\_2016\\_Spanish.pdf](https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf) (08/06/2019)

UNESCO (2011). *Compendio Mundial de la Educación 2011. Comparación de las Estadísticas de educación en el Mundo. Enfoque de la Educación Secundaria*, Montreal, UNESCO.

UNESCO. (2011). *European Agency for Development in Special NEEds Education*.

URQUÍZAR, N. L., y MARTÍNEZ, T. S. (1997). “*Análisis y sugerencias respecto a la formación inicial del profesorado para la atención a la diversidad*”. *La innovación de la educación especial: actas de las XIV Jornadas Nacionales de Universidad y Educación Especial*, pp. 263-276, Universidad de Jaén.

VIDAL PRADO, C. (2019) “*Educación diferenciada y Tribunal Constitucional*”, en *Revista general de Derecho Constitucional*, n. 29, pp. 1-39.

VIDAL PRADO, C. (2021). *Educación y valores superiores del ordenamiento: igualdad y libertad*, *IgualdedEs*, 4, pp.1-18.

WALKER, J. (2013), *La educación inclusiva para niños con discapacidad*, CME, <http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Equal%20Right%20Equal%20Oppportunity%20ES.pdf>