



LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN CATALUÑA

SEPTIEMBRE 2021

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN CATALUÑA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Septiembre 2021

La educación inclusiva en Catalunya. Septiembre 2021

Maquetación: Síndic de Greuges

Foto de cubierta: (c) Pixabay

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN CATALUÑA: HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO	7
2.1. El derecho de los menores a la educación inclusiva	7
2.2. La evolución del modelo de atención y escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales: de la escolarización diferenciada en el sistema educativo inclusivo	9
2.3. Los beneficios sociales y educativos de la educación inclusiva	13
3. PRINCIPALES OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA	15
3.1. Falta de cambio cultural de paradigma en la práctica profesional para la aplicación del modelo de educación inclusiva	15
3.2. Déficits en la alineación y la corresponsabilidad de los diferentes actores que intervienen en la aplicación del modelo de educación inclusiva	16
3.3. Insuficiencia de recursos destinados a posibilitar el nuevo modelo de educación inclusiva	17
4. EVIDENCIAS DE CARENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA	19
4.1. La escolarización en centros especializados	19
4.2. La interseccionalidad	28
4.3. La admisión en los centros ordinarios	34
4.4. La detección y evaluación de las necesidades específicas de apoyo educativo	44
4.5. Las condiciones de escolarización y la provisión de recursos en centros ordinarios ..	50
4.6. El trabajo en red y la coordinación entre centros y servicios educativos	63
4.7. Las trayectorias educativas: la participación en la formación a lo largo de la vida ..	70
4.8. El acceso a la educación más allá de la escuela	79
5. RECOMENDACIONES	81
5.1. La promoción de un cambio de paradigma cultural en los profesionales y las familias para la aplicación del modelo de educación inclusiva	81
5.2. La alineación de los diferentes actores que intervienen en la aplicación del modelo de educación inclusiva	82

5.3. La mejora de la provisión de recursos destinados a la aplicación del modelo de educación inclusiva	83
5.4. La participación de los menores con necesidades específicas de apoyo educativo en el ocio educativo	86

1. INTRODUCCIÓN

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño reconoce a niños y adolescentes el derecho a la educación en base a la igualdad de oportunidades, el derecho a alcanzar el máximo desarrollo posible y a que las decisiones que se adopten tengan como consideración primordial su interés superior.

De acuerdo con estos derechos, el marco normativo regulador del sistema educativo ha ido incorporando reformas sucesivas en un enfoque cada vez más orientado a garantizar que la escuela pueda responder a las necesidades de todo el alumnado, si bien con resultados desiguales, en un contexto social en el que la diversidad es concebida cada vez más como riqueza que beneficia al conjunto del alumnado. La importancia que han adquirido la atención a la diversidad, la lucha contra la segregación escolar o la educación inclusiva en el debate educativo es una buena muestra de ello.

En este sentido, hay que recordar que la Convención de los derechos de las personas con discapacidad (2006) reconoce expresamente el derecho a la educación inclusiva como modelo indispensable para que todo el alumnado reciba una educación de calidad y para garantizar la universalidad y la no discriminación en el derecho a la educación.

La publicación en el año 2017 del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, pretendió dar un nuevo impulso al modelo de escuela inclusiva en Cataluña con el objetivo declarado, partiendo de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), de “garantizar que todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos dentro del ámbito de la enseñanza no universitaria sean inclusivos”.

Este decreto y los planteamientos que propone fueron valorados muy positivamente, en su día, por la comunidad educativa y los expertos, en tanto que se alinean con las principales directrices internacionales con una apuesta decidida por la inclusión.

A pesar de ello, el análisis de la realidad del sistema educativo pone de manifiesto la persistencia de algunas carencias relacionadas con la atención a la diversidad y con las dificultades en la aplicación efectiva del modelo de educación inclusiva que prevé dicha normativa.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este informe es realizar un primer balance de la aplicación del Decreto 150/2017, efectuar un análisis de los déficits detectados en el momento actual e identificar los elementos aún pendientes para hacer efectivo el modelo de escuela inclusiva que propugna la LEC.

Con este objetivo, el informe efectúa una descripción del modelo, analiza los principales déficits estructurales detectados dentro del sistema y los déficits de implementación, y formula propuestas orientadas a garantizar su desarrollo efectivo.

En este punto, conviene poner de manifiesto que, aunque el modelo de educación inclusiva remite al conjunto del alumnado, todo él con necesidades educativas varias, este informe se centra en la atención del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (NESE), y más específicamente del alumnado con necesidades educativas especiales (NEE) y, en menor medida, del alumnado con trastornos de aprendizaje o con altas capacidades, fundamentalmente por las dificultades especiales que ha tenido el sistema educativo para hacer efectiva la inclusión de este alumnado en condiciones adecuadas. Hay que recordar que el Síndic ha elaborado otros informes que han puesto énfasis en los déficits de inclusión del alumnado NESE derivadas de situaciones socioeconómicas o socioculturales, como son los informes extraordinarios presentados en el Parlamento de Cataluña sobre la segregación escolar.

De hecho, este informe se enmarca en los trabajos del Pacto contra la segregación escolar en Cataluña, promovido en el año 2019 por el Departamento de Educación y el Síndic de Greuges, que cuenta con el apoyo de la mayoría de los agentes de la comunidad educativa y también de administraciones locales de municipios de más de 10.000 habitantes, prevé 9 ámbitos de actuación,

30 actuaciones y 189 medidas que tienen que ser implementadas por las diferentes entidades signatarias en el periodo 2019-2023.

Una de estas medidas es la creación de comisiones de estudio específico para identificar buenas prácticas para combatir la segregación escolar en diferentes ámbitos (actuación 2 del ámbito 1). Uno de estos ámbitos es el de la educación inclusiva.

Con este propósito, en el mes de diciembre de 2020 se creó la Comisión de estudio sobre la educación inclusiva en la lucha contra la segregación escolar, que ha tenido por objetivo analizar buenas prácticas y medidas efectivas de lucha contra la segregación escolar del alumnado con necesidades educativas especiales, en el marco de un sistema educativo inclusivo.

Esta comisión ha estado integrada por (por orden alfabético): Mercè Batlle (COCARMI/FEPCAT), Efrén Carbonell (ASPASIM), Lourdes Caseny (Servicio de Atención

Educativa Inclusiva y Orientación de la Dirección General de Currículum y Personalización, Departamento de Educación), María José Cesena (EAP, Consorcio de Educación de Barcelona), Alba Cortina (directora de la Escuela Jeroni de Moragas), Miquel Àngel Essomba (ERDISC, UAB), Mònica Fernández (Colegio Oficial de Pedagogía de Cataluña), Irene Ginebra (ONCE), Núria Martín (subdirectora general de Administración y Organización de Centros Públicos, Departamento de Educación), Imma Reguant (subdirectora general de Educación Inclusiva, Departamento de Educación), Ramon Rial (director del Colegio Escorial Vic), Ignasi Roviró (director del Colegio Sant Miquel dels Sants de Vic), Jordi Salgado/Enric Trens (subdirector general de Plantillas, Provisión y Nóminas, Departamento de Educación), Noemí Santiveri (Plataforma Ciudadana por la Escuela Inclusiva), Jesús Soldevila (Departamento de Pedagogía, UVIC-UCC), Mariona Torredemer (DINCAT), Xavier Ureta (Grupo de Investigación de Pedagogía y Escuela) y Dolors Vique (CCOO).

2. EL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN CATALUÑA: HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO

2.1. EL DERECHO DE LOS MENORES A LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

De acuerdo con el principio de escuela inclusiva, todo el alumnado tiene derecho a recibir a una atención educativa adecuada, con un especial énfasis en el caso del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (NESE), con la provisión de los apoyos complementarios que requieran, de acuerdo con sus necesidades concretas.

La Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 prevé en su artículo 2.1 que los estados miembros deben respetar los derechos enunciados y asegurarlos a todos los menores bajo su jurisdicción sin ningún tipo de discriminación, independientemente de la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, la opinión política o de otro tipo, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, incapacidad física, nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus tutores legales.

También reconoce específicamente el derecho de todos los niños y adolescentes, sea cual fuere su condición, a la educación en igualdad de oportunidades y al máximo desarrollo posible a través del sistema educativo (artículos 2, 6, 28 y 29), así como el deber de las administraciones públicas de proporcionar a los menores con discapacidad estas oportunidades de pleno desarrollo mediante la atención especial de sus necesidades educativas (artículo 23).

Específicamente sobre los menores con discapacidad, la propia Convención establece el derecho del niño con discapacidad a recibir atenciones especiales (art. 23.2) y que los estados miembros reconocen que el niño discapacitado físicamente o mentalmente debe disfrutar de una vida plena y respetable en condiciones que le aseguren dignidad, que le permitan de llegar a valerse por sí mismo y que le faciliten la participación activa en la comunidad (art. 23.1).

A su vez, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad establece el derecho de las personas con discapacidad a recibir el apoyo necesario dentro del sistema educativo general para facilitar su educación efectiva, a hacerlo en régimen de inclusión, calidad y equidad (artículo 24), así como el deber de las administraciones públicas de garantizar el pleno disfrute de este derecho (artículo 7). El artículo 24 establece que los estados parte deben adoptar medidas, entre otros, para asegurar que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad. El objeto de esta atención específica es que todos los menores puedan ejercer su derecho a la educación en igualdad de oportunidades, es decir, que, a pesar de partir de una situación desigual derivada de la discapacidad (intelectual, motriz o sensorial), una posible dificultad o trastorno de aprendizaje, una dificultad conductual, puedan ejercer este derecho sin obstáculos y en condiciones similares al resto de compañeros.

La normativa internacional, pues, reconoce el derecho de menores a recibir una atención educativa adecuada, con los apoyos complementarios que sean necesarios, según el caso y de acuerdo con las necesidades de cada alumno, para facilitar su educación efectiva y el máximo nivel de desarrollo de sus capacidades, en un régimen de inclusión, calidad y equidad.

Estos principios están recogidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), que establece que el sistema educativo debe garantizar la calidad de la educación para todo el alumnado independientemente de sus condiciones y circunstancias, la igualdad de oportunidades mediante la educación e inclusión educativa y la flexibilidad del sistema para adecuar los procesos educativos a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, entre otros principios. Se plantea una apuesta clara por una escolarización sin exclusiones, de acuerdo con los principios de calidad y

equidad, que favorezca la inclusión de todo el alumnado.

A su vez, la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación en Cataluña (LEC), expone, desde el preámbulo, la necesidad de adecuar la actividad educativa para atender la diversidad del alumnado y el logro de una igualdad de oportunidades y de accesibilidad. En el título preliminar incluye, como uno de los principios rectores del sistema educativo catalán, la cohesión social y la educación inclusiva como base de una escuela para todos.

El articulado de la LEC recoge que la atención educativa de todo el alumnado se rige por el principio de inclusión, definiendo los criterios de organización pedagógica que deben facilitar la atención educativa de todos los alumnos y, en particular, de aquellos que pueden encontrar más barreras en el aprendizaje y la participación.

A tal fin, la ley regula el derecho de cualquier alumno a recibir una educación integral y adecuada a sus necesidades educativas. Establece en sus artículos 2 y 81 la inclusión escolar como principio rector del sistema educativo, y la escuela inclusiva como base para la atención de todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y capacidades. Esto con la idea de que los niños y adolescentes con necesidades específicas de apoyo educativo puedan disfrutar de las mismas oportunidades educativas que cualquier otro niño escolarizado.

También establece que los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña están obligados a mantener escolarizados a los alumnos hasta el final de las etapas obligatorias que imparten, salvo un cambio de centro por voluntad de la familia o por aplicación de una resolución sancionadora de carácter disciplinario.

La Administración, pues, debe garantizar a cualquier alumno con necesidades específicas de apoyo educativo el derecho a recibir a una atención educativa adecuada, con los apoyos suplementarios que se determinen para cada caso, si proceden, de acuerdo con sus necesidades. De acuerdo con esto, cualquier alumno con necesidades específicas escolarizado en cualquier centro educativo es merecedor de una atención específica y personalizada que tiene como objetivo la

garantía de sus derechos y la equidad en el acceso a la educación, debiéndose evitar cualquier tipo de discriminación por causa de su condición.

A su vez, la LEC establece los criterios de organización de los centros para atender a los alumnos con altas capacidades, a cuyo efecto determina que el proyecto educativo de cada centro debe incluir a los elementos metodológicos y organizativos necesarios para atender a los alumnos con altas capacidades, con programas específicos de formación y flexibilidad en la duración de cada etapa educativa, correspondiendo a la Administración educativa establecer protocolos para la identificación de las altas capacidades y la atención metodológica adecuada (artículo 83).

En la misma línea, la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA), en concordancia con la LEC, parte del principio de que la educación es una responsabilidad de toda la ciudadanía y de todos los poderes públicos y regula los derechos y las medidas de protección para los niños y adolescentes, con una atención especial a los más vulnerables y a los que encuentran limitaciones o barreras para el desarrollo o la participación.

El artículo 50 de la LDOIA establece que los niños y los adolescentes con discapacidad tienen derecho a disfrutar de un sistema educativo inclusivo, con acceso a la educación obligatoria en las mismas condiciones que los otros miembros de la comunidad, sin exclusión por razón de discapacidad, y a los ajustes y apoyos necesarios para alcanzar el máximo desarrollo académico, personal y social.

El derecho a la educación inclusiva en Cataluña está regulado por el Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, que tiene por objeto “garantizar que todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos dentro del ámbito de la enseñanza no universitaria sean inclusivos mediante el establecimiento de criterios que orienten la organización y gestión de los centros; la ordenación de medidas y apoyos para la atención educativa y para la continuidad

formativa de todos y cada uno de los alumnos, y la diversificación de la oferta de servicios de los centros de educación especial para convertirse, también, en centros de educación especial proveedores de servicios y recursos para los centros educativos ordinarios a fin de completar la red de apoyos a la educación inclusiva”.

2.2. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE ATENCIÓN Y ESCOLARIZACIÓN DEL ALUMNADO CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES: DE LA ESCOLARIZACIÓN DIFERENCIADA EN EL SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO

A lo largo de las últimas décadas, la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales ha ido transitando desde un modelo basado en la escolarización diferenciada con apoyos específicos a un modelo basado en la voluntad de construir un sistema educativo verdaderamente inclusivo.

Del modelo de escolarización diferenciada: el Decreto 299/1997, de 25 de noviembre, sobre la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales

El modelo de escolarización diferenciada con apoyos específicos apostaba por entornos educativos diferenciados, bien en el seno de los centros ordinarios –a través de las unidades de educación especial–, bien en centros educativos diferenciados –CEE–, para atender las necesidades específicas del alumnado con necesidades educativas especiales. El alumnado escolarizado en entornos ordinarios, además, requería apoyos específicos para poder integrarse en la dinámica del aula.

En esta línea, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), establecía los principios de normalización y sectorización de los servicios, de integración escolar y de personalización de la respuesta educativa y también que el sistema educativo dispondría de los recursos necesarios para que el alumnado con necesidades educativas especiales tuviera una respuesta educativa dirigida a alcanzar, dentro del propio sistema, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

Así mismo, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, definía al alumnado con necesidades educativas especiales como aquel que requiere, durante un periodo de su escolarización, determinados apoyos y atenciones educativas específicas por tener discapacidades motrices, psíquicas o sensoriales, manifestar trastornos graves de conducta o encontrarse en situaciones sociales o culturales desfavorecidas.

De acuerdo con este ordenamiento, el elemento fundamental no era garantizar necesariamente la atención adecuada del alumnado con necesidades educativas especiales en entornos ordinarios, sino que el sistema educativo fuera capaz, a través de su sectorización y especialización, de atender las necesidades educativas de este alumnado. La atención de este alumnado en entornos ordinarios, de hecho, giraba en torno al apoyo específico asignado.

En este marco, el Decreto 299/1997, de 25 de noviembre, sobre la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, tenía por objeto “la ordenación de la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales temporales o permanentes, derivadas de condiciones personales de discapacidades psíquicas, motrices o sensoriales, de condiciones personales de sobredotación o por causas asociadas a su historia educativa y escolar”. También era objetivo de esta regulación establecer y adaptar los “requisitos mínimos establecidos con carácter general en los centros de educación especial y en las unidades de educación especial integradas en centros docentes ordinarios”.

El Decreto 299/1997 regulaba la escolarización de los menores con necesidades educativas especiales en las unidades de educación especial de los centros ordinarios o en centros de educación especial (CEE) de alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidades. También en los grados posobligatorios establecía medidas de apoyo y adaptación curricular para garantizar la continuidad formativa de los adolescentes y jóvenes con discapacidad.

Las unidades de educación especial eran recursos para favorecer la participación del alumnado con necesidades educativas

especiales en entornos escolares ordinarios (artículo 7). Posteriormente, estas unidades pasaron a llamarse unidades de apoyo a la educación especial (USEE), con la voluntad de que fueran concebidas como dotaciones adicionales de recursos (docente y personal educador) para los centros, para dar apoyo a la participación del alumnado con necesidades educativas especiales en los entornos ordinarios, y no como espacios segregados dentro de los centros ordinarios.

A los profesionales asignados a estas unidades, coordinadamente con el profesorado del grupo ordinario, les correspondía la elaboración de materiales específicos o adaptados que facilitarían la participación del alumnado con necesidades educativas especiales en las actividades generales del grupo y su acompañamiento cuando fuera necesario en las actividades en el aula ordinaria, colaborando en el proceso educativo del alumnado, así como el desarrollo de actividades específicas, individuales o en grupo reducido, cuando los alumnos lo requirieran.

El alumnado atendido por los profesionales de las USEE tenía como marco curricular de referencia con carácter general el mismo que se estipula para el conjunto del alumnado, con las adaptaciones realizadas para cada alumno, las cuales se determinaban en su plan individual y siempre de acuerdo con los criterios de trabajo establecidos de forma coordinada con la comisión de atención a la diversidad.

Hacia un modelo de educación inclusiva: el Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo

En contraste con un modelo basado en la escolarización diferenciada, está el modelo de educación inclusiva, que parte de la base de que la discapacidad no es una característica médica de la persona, sino que es el resultado de su interacción con los obstáculos que existen en la sociedad en general (físicos, actitudinales, etc.) y en el sistema educativo en particular. No existen, pues, personas con discapacidades que les impiden llevar a cabo algunas actuaciones de forma autónoma y desarrollarse plenamente, sino entornos no accesibles y no inclusivos que suponen obstáculos para que todas las personas

puedan desarrollarse y vivir plenamente, con plena garantía de sus derechos y en las mismas condiciones y con las mismas oportunidades que el resto de personas.

Desde esta perspectiva, para lograr esta plena integración en el ámbito educativo, no es el alumnado con necesidades educativas especiales el que tiene que buscar un encaje y adaptarse, con determinados apoyos específicos, sino que es el sistema educativo el que debe proporcionar una oferta inclusiva y accesible que posibilite que todo el alumnado, sean cuales fueren sus condiciones, tenga las mismas oportunidades y pueda ejercer su derecho a la educación en igualdad. Así, no se pone el foco fundamentalmente en los apoyos específicos que requiere el alumnado con necesidades educativas especiales, sino en las condiciones que debe proveer el sistema educativo para garantizar la inclusión de la diversidad del conjunto del alumnado, no sólo del alumnado con necesidades educativas especiales.

Este nuevo modelo, al mismo tiempo, prevé la inclusión en el aula ordinaria de todo el alumnado como opción preferente, por encima de la escolarización diferenciada, desde la convicción de que la diversidad es una riqueza y la inclusión social de la diversidad supone trabajar para que todo el alumnado llegue a desarrollar al máximo sus capacidades y habilidades. La situación de necesidad educativa especial de determinado alumnado, por tanto, no debe entenderse como si fuera una dificultad o una carga adicional para el profesorado y personal educativo que debe tratarse de forma aislada o separada, sino que es parte de la realidad de la escuela (y de la sociedad).

En este marco, la cooperación de toda la comunidad educativa en todos los espacios de la escuela y en todas las situaciones de convivencia escolar es básica para que la escuela sea realmente inclusiva. El personal docente y el personal de apoyo educativo pasan de ser un apoyo para un alumnado determinado a ser un apoyo para el grupo para garantizar el aprendizaje de todo el alumnado.

Desde estas premisas, la aprobación de la LEC en el año 2009 estableció las primeras bases para la reformulación del modelo de atención diferenciada del alumnado con necesidades

educativas especiales. En el marco de la LEC, en el año 2017 se aprobó el Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, que supuso un avance respecto al decreto de 1997 en cuanto a las garantías de inclusión escolar del alumnado en conjunto, y del alumnado con NEE en particular, al mismo tiempo que continuaba garantizando el derecho de este alumnado a recibir a una atención específica por parte de la Administración.

El Decreto 150/2017 prevé que todo el alumnado con NEE se escolarice en centros ordinarios y que, excepcionalmente, las familias puedan solicitar la escolarización en un centro de educación especial para el alumnado con discapacidad grave o severa (y se otorga a la familia la capacidad de decidir la tipología de centro donde escolarizar a los niños).

Con el Decreto 150/2017 no desaparece la especificidad de las situaciones que harán a cada alumno merecedor de una tipología específica de apoyo o medidas, manteniéndose la categoría de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidades físicas, intelectuales o sensoriales, trastornos del espectro autista, trastornos graves de conducta, trastornos mentales, y enfermedades degenerativas graves y minoritarias. Con todo, este ordenamiento amplía la consideración del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (NESE), más allá del alumnado con necesidades educativas especiales. En este sentido, el alumnado NESE comprende, también, a los alumnos de origen extranjero con necesidades educativas derivadas de la incorporación tardía en el sistema educativo, de la falta de dominio de la lengua vehicular de los aprendizajes y de la escolaridad previa deficitaria, los alumnos con necesidades educativas derivadas de situaciones socioeconómicas y socioculturales especialmente desfavorecidas, los alumnos con trastornos de aprendizaje o de comunicación, los alumnos con altas

capacidades o los alumnos con riesgo de abandono escolar prematuro (artículo 3). Este nuevo marco reconoce como sujeto de necesidades específicas de apoyo educativo a un colectivo sumamente diverso, lo que obliga el sistema educativo a adecuar su práctica a las diferentes necesidades específicas de apoyo educativo que puedan derivarse de supuestos tan dispares.

Además, para conseguir esto, la norma también plantea, como premisa básica, que todo el alumnado, no sólo el alumnado NESE, es sujeto de la atención educativa que regula el Decreto. Esta determinación representa una propuesta claramente innovadora, al menos en relación con el modelo previo, al considerar que todo el alumnado es sujeto de la atención educativa inclusiva: “todos y cada uno de los alumnos deben beneficiarse, en un contexto ordinario, de las medidas y apoyos universales, a fin de desarrollarse personalmente y socialmente y avanzar en las competencias de cada etapa educativa” y “los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, además de las medidas y los apoyos universales, pueden necesitar medidas y apoyos adicionales y, o también, intensivos” (artículo 3.1).

Para atender las necesidades educativas de todos los menores escolarizados en centros ordinarios, la nueva regulación propone un proceso educativo personalizado para cada alumno, con diferentes niveles de apoyo (diferentes medidas de apoyo) según la necesidad de cada alumno.

Las medidas de apoyo universal se dirigen a todos los alumnos,¹ como la personalización de los aprendizajes, la organización flexible del centro, la evaluación formativa y formadora, los procesos de acción tutorial y orientación, y las otras actuaciones que contribuyen a la escolarización y educación del alumnado.

Las medidas de apoyo adicional permiten la atención específica y acciones flexibles, temporales y preventivas para atender

¹ Son medidas dirigidas a todo el alumnado y consisten en acciones y prácticas, de carácter educativo, preventivo y proactivo, que permiten flexibilizar el contexto de aprendizaje, proporcionan a los alumnos estrategias para facilitarles el acceso al aprendizaje y la participación, y garantizan el aprendizaje significativo de todo el alumnado y la convivencia, el bienestar y el compromiso de toda la comunidad educativa (artículo 8).

circunstancias personales singulares o de vulnerabilidad del alumno,² según la necesidad, como son las medidas de acción tutorial específicas, el apoyo del maestro de educación especial, el apoyo del profesor de orientación educativa, el apoyo escolar personalizado y los programas intensivos de mejora, el apoyo lingüístico y social, las aulas de acogida, los programas de diversificación curricular o los proyectos específicos de apoyo a la audición y el lenguaje, entre otros.

Y, por último, las medidas de apoyo intensivo son acciones de alta intensidad y larga duración dirigidas al alumnado con necesidades educativas especiales, entre otros.

Para comprender el cambio de paradigma, conviene recordar que, dentro de las medidas y apoyos intensivos, además del personal de atención educativa asignado a cada centro, el Decreto 150/2017 establece:

■ Los apoyos intensivos en la escuela inclusiva (SIEI). A diferencia de las USEE, los SIEI no están pensados como un espacio (aula) específico de apoyo para trabajo diferenciado y en grupo reducido del alumnado NESE, sino como un apoyo de personal especializado que contribuye a la escolarización de este alumnado cuando las necesidades especiales derivan de limitaciones muy significativas, tanto en el funcionamiento intelectual como en la conducta adaptativa, lo que requiere a lo largo de toda la escolaridad medidas y apoyos intensivos para poder relacionarse, participar y aprender.

■ El apoyo de los centros de educación especial proveedores de servicios y recursos (CEEPSIR). El objetivo principal de los profesionales del CEEPSIR es colaborar en el establecimiento de estrategias organizativas y metodológicas para mejorar la calidad de la respuesta educativa dirigida a los alumnos con necesidades educativas especiales y fomentar y garantizar su inclusión en los centros ordinarios. De hecho, el Decreto 150/2017 prevé la diversificación de la oferta de servicios de los centros de educación especial para convertirse también en centros de educación especial proveedores de servicios y recursos para los centros ordinarios, para poner los centros de educación especial al servicio de la educación inclusiva. Cada CEEPSIR depende de un centro de educación especial, cuyos profesionales (maestros de educación especial, logopedas, etc.) trabajan en el centro ordinario con el objetivo de orientar y de concretar las actuaciones más ajustadas a las necesidades educativas del alumnado, aplicar programas de estimulación y de apoyo, etc. Para garantizar la inclusión de alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios se plantea un trabajo colaborativo de los profesionales CEEPSIR con el equipo docente del centro ordinario, con el objetivo de que todo el personal del centro adquiera herramientas y recursos para dar respuesta al alumnado atendido y enriquecer el trabajo con todo el alumnado. Los CEEPSIR facilitan herramientas, estrategias, metodologías y propuestas organizativas que formen a los profesionales en una forma de plantear el trabajo en aula donde tenga cabida todo el mundo.

² Son actuaciones educativas que permiten ajustar la respuesta pedagógica de forma flexible y temporal, focalizando la intervención educativa en aquellos aspectos del proceso de aprendizaje y desarrollo personal que pueden comprometer el avance personal y escolar. Deben buscar la máxima participación en las acciones educativas del centro y del aula, y deben vincularse a las medidas y a los apoyos universales previstos en el centro (artículo 9). Estas medidas y los apoyos se planifican para los alumnos con un dictamen según el cual tienen dificultades en el aprendizaje; alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo; alumnos que cursan, simultáneamente, la educación secundaria obligatoria y estudios de música o de danza, o tienen una dedicación significativa al deporte; alumnos que temporalmente necesitan un recurso que dé respuesta a determinadas condiciones de salud, al cumplimiento de medidas judiciales de internamiento, o a la adopción de medidas de protección de carácter residencial”.

³ Son actuaciones educativas extraordinarias que permiten ajustar la respuesta educativa de forma transversal, con una frecuencia regular y sin límite temporal. Deben buscar la máxima participación en las acciones educativas del centro y del aula, deben facilitar, al docente, estrategias de atención a los alumnos, deben sumarse a las medidas universales y adicionales de que dispone el centro (artículo 10.1).

■ La atención directa de los profesionales de apoyo de los **centros de recursos educativos para deficientes auditivos (CREDA)** o de los **centros de recursos educativos para deficientes visuales (CREDV)** en los centros ordinarios, que se suma al apoyo y el asesoramiento que puedan recibir de otros servicios educativos del Departamento de Educación como los **equipos de asesoramiento y orientación psicopedagógica (EAP)** o los **centros de recursos educativos para alumnos con trastornos del desarrollo y la conducta (CRETDIC)**, que dan apoyo a la situación escolar de alumnos con trastornos del desarrollo y de la conducta que presentan dificultades graves de regulación del comportamiento y de adaptación al contexto escolar.

■ Los programas del **aula integral de apoyo (AYES)**, diseñados para atender de forma temporal, integral e intensiva a los alumnos en edad escolar obligatoria que presentan necesidades educativas especiales asociadas a trastornos mentales, o también trastornos graves de conducta, y los **apoyos intensivos a la audición y el lenguaje (SIAL)**, dirigidos a alumnos con discapacidad auditiva severa que requieran un equipamiento singular y una especialización profesional.

El Decreto 150/2017 deja un amplio margen de decisión a los centros educativos en referencia al contenido material de las medidas y los apoyos intensivos dirigidos a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo derivadas de riesgo de abandono escolar prematuro o en situaciones socioeconómicas y socioculturales especialmente desfavorecidas, al establecer que serán todas las medidas y los apoyos intensivos que los centros puedan establecer de acuerdo con el régimen de autonomía de centro y con el apoyo de los servicios educativos.

En lo referente concretamente al alumnado con altas capacidades, el Decreto 150/2017 establece que requieren medidas universales, adicionales e intensivas, como son la personalización de aprendizajes, la organización flexible del centro, la evaluación formativa y formadora, los procesos de acción tutorial, las actuaciones educativas extraordinarias y la reducción de la duración de alguna etapa educativa, entre otros.

Y en cuanto a las medidas dirigidas a los alumnos en riesgo de abandono escolar prematuro o en situaciones socioeconómicas y socioculturales especialmente desfavorecidas que pueden representar rasgos de inadaptación al medio escolar, o de exclusión social, en concreto se determinan las siguientes medidas y apoyos intensivos:

■ **Unidades de escolarización compartida (UEC)**, que son unidades pensadas para alumnos a partir de tercer curso de educación secundaria obligatoria y que ofrecen estrategias de diversificación curricular que permiten organizar el currículum de acuerdo con los ámbitos de aprendizaje y con una clara orientación práctica.

■ **Programas de nuevas oportunidades (PNO)**, dirigidos a programas para alumnos que necesitan un apoyo de acompañamiento más intensivo y la posibilidad de ampliar el periodo lectivo, promoviendo el diseño y la implementación de su itinerario personal, educativo y profesional.

2.3. LOS BENEFICIOS SOCIALES Y EDUCATIVOS DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

La inclusión, más allá de ser un derecho estrechamente relacionado con la equidad, tiene un impacto positivo en la calidad de la educación y en la inclusión social de las personas con discapacidad.

Un modelo educativo que ofrece una respuesta individualizada beneficia a todo el alumnado, dado que permite un mayor ajuste a las diferentes necesidades de los menores.

Estos beneficios se extienden, además, en el caso de alumnado con discapacidad, a las posibilidades de inclusión social y de participación en la comunidad en la vida adulta, que son elementos estrechamente vinculados a la dignidad de la persona y la posibilidad de ejercer sus derechos.

La Agencia europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa ha puesto de relieve los beneficios de la inclusión y se ha hecho eco de diferentes investigaciones que han evidenciado el vínculo existente entre la educación inclusiva

y la inclusión social a corto y largo plazo, en los ámbitos educativos, de ocupación y de participación en la comunidad.⁴

En cuanto al ámbito educativo, la investigación evidencia que la educación inclusiva incrementa las posibilidades de interacción entre iguales y de establecer relaciones de amistad entre alumnado con diferentes necesidades educativas, con discapacidad y sin ella, en un contexto de diversidad.

Esta interacción con los iguales y el establecimiento de relaciones positivas se han relacionado, a su vez, con una mejora de las habilidades comunicativas y sociales, un incremento de las redes de apoyo, así como del sentimiento de pertenencia, que al mismo tiempo mejora las expectativas de los niños con discapacidad respecto a las relaciones sociales más allá de la primera infancia.

Otros efectos positivos de la inclusión en el ámbito educativo constatados por la investigación son el incremento de las probabilidades de mantener la escolarización en etapas posteriores, especialmente en caso de que se disponga de una planificación y apoyo adecuado durante las transiciones educativas.

Un segundo ámbito en el que se ha evidenciado el impacto educativo de la inclusión es el de la ocupación. En este sentido, la investigación constata que la educación inclusiva conlleva un incremento de las oportunidades de ocupación respecto a la escolarización en espacios segregados, resultando este impacto positivo más significativo en el acceso al mercado abierto de trabajo (*open market/sheltered employment*).

Así mismo, un último ámbito en el que se han constatado los beneficios de la inclusión es el de la inclusión social (*living in the community*). La investigación constata que la inclusión educativa es uno de los factores que incrementa las posibilidades de vivir de forma independiente, y que los jóvenes con discapacidad escolarizada en espacios inclusivos tienen más posibilidades de ser independientes económicamente al finalizar la educación secundaria, aunque esta situación puede verse influida por otros factores.

El modelo de escuela inclusiva, pues, mejora la calidad de la educación, favorece la cohesión social y, en este sentido, aporta beneficios que trascienden la atención al alumnado con necesidades específicas y el propio sistema educativo.

⁴ European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2018). *Evidence of the Link Between Inclusive Education and Social Inclusion: A Review of the Literature*. Odense, Denmark: S. Symeonidou, ed.

3. PRINCIPALES OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

3.1. FALTA DE CAMBIO CULTURAL DE PARADIGMA EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL PARA LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

La implementación del modelo de escuela inclusiva conlleva una verdadera transformación del sistema educativo que requiere, aparte de cambios organizativos y dotación de recursos, un cambio cultural profundo por parte de los diferentes profesionales que intervienen a la hora de relacionarse con el alumnado y con el resto de profesionales en un contexto de diversidad. Sin que todos los profesionales conozcan y tengan interiorizadas las implicaciones derivadas del modelo de educación inclusiva, y sin transformar su práctica profesional cotidiana de acuerdo con los principios que predica, no es posible su aplicación efectiva.

Como ha señalado el Comité de los derechos de las personas con discapacidad en su Observación general núm. 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, (11) la inclusión implica un proceso de reforma sistémica con cambios y modificaciones en el contenido, los métodos de enseñanza, los enfoques, las estructuras y las estrategias de la educación.

El propio preámbulo de la LEC recoge como uno de sus objetivos prioritarios que “los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña adecúen su acción educativa para atender la diversidad y las necesidades educativas específicas”. La inclusión aparece referenciada en la LEC como un elemento estructural dentro del sistema, reconocida como un derecho del alumnado (artículo 21), uno de los objetivos del currículum (artículo 52), criterio que debe regir la organización pedagógica de los centros (artículo 77) o como elemento presente en el proyecto educativo de centro.

La inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales en las aulas ordinarias sin estos cambios estructurales no constituye inclusión y no garantiza el derecho a la educación en igualdad de

oportunidades que el marco normativo reconoce a los menores.

A pesar de las previsiones normativas de la LEC y el impulso del Decreto 150/2017, en la práctica, se constata que el cambio de paradigma y el enfoque que está en la base de la escuela inclusiva no se ha extendido de forma generalizada dentro del sistema educativo ni más allá de éste, en el ámbito de la educación no formal. Una parte importante del profesorado, por ejemplo, aún continúa considerando que la educación inclusiva afecta sólo al alumnado con necesidades educativas especiales, que la atención de este alumnado es responsabilidad principal del personal de apoyo y que su inclusión depende fundamentalmente de la provisión de estos apoyos específicos adicionales, sin la necesidad de modificar la propia práctica profesional y la dinámica de funcionamiento del aula. Algunos de los déficits detectados evidencian, más allá de carencias relacionadas con los recursos, un desconocimiento de la inclusión y sus beneficios por parte de profesionales y su falta de consideración como un derecho de los menores. Muchas familias también parten de la base de que la adecuada inclusión de los menores en la escuela ordinaria depende fundamentalmente de los recursos adicionales que se les asignen.

De hecho, algunas de las carencias descritas a lo largo de este informe, como la elevada escolarización en centros de educación especial, las dificultades en la escolarización en determinados centros ordinarios o los déficits de participación en la oferta de educación no formal, ponen de manifiesto que el enfoque basado en la inclusión que está en la base de la aplicación del Decreto 150/2017 no es plenamente asumido o conocido por determinados centros y servicios educativos, ni tampoco por determinadas familias.

Ante esta situación, es necesario que desde los poderes públicos se promueva una transformación de la cultura y la práctica en todos los entornos educativos formales e informales con el objetivo de comprender que la participación plena del alumnado con necesidades educativas especiales en la comunidad, así como en los centros escolares ordinarios, no depende

exclusivamente de los apoyos y recursos específicos asignados, sino de la capacidad de orientar todos los recursos de que disponen los centros a dar respuesta a las necesidades de todo el alumnado y a eliminar los obstáculos existentes para la inclusión.

3.2. DÉFICITS EN LA ALINEACIÓN Y LA CORRESPONSABILIDAD DE LOS DIFERENTES ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

La aplicación del modelo de escuela inclusiva requiere, aparte de un cambio cultural en los profesionales, la implicación de los diferentes actores y servicios que intervienen en la atención educativa del alumnado y sus familias, sin salvedad, y más allá de los centros educativos y de la Administración educativa, también la actuación coordinada con los diferentes agentes y servicios que atienden a menores y familias.

En la práctica, aún se constata la dificultad de alinear todos los actores que intervienen en la atención educativa del alumnado en la aplicación del modelo de educación inclusiva. Así, por ejemplo, aún hay servicios, como los equipos de asesoramiento y orientación psicopedagógica (EAP), los centros de desarrollo y atención precoz (CDIAP), etc., que proporcionan un asesoramiento a las familias no siempre orientado hacia la inclusión, con diferencias en la distribución del alumnado entre centros ordinarios y de educación especial en función de los territorios, en parte condicionadas por el posicionamiento de los profesionales de los diferentes servicios en relación con el modelo de escuela inclusiva. O en esta misma línea, por ejemplo, los centros y servicios educativos aún no trabajan de forma suficientemente coordinada e integrada con el objetivo de proporcionar una atención educativa de calidad y de optimizar al máximo las oportunidades educativas al alcance del alumnado.

En este sentido, el Decreto 150/2017 atribuye a la Administración educativa, entre otros, las funciones de “garantizar la implicación y la corresponsabilidad de la comunidad educativa y social para favorecer la escolarización inclusiva” y “de avanzar en la

coordinación interdepartamental para la atención integral del alumno”.

Esta es una responsabilidad que debe liderar la Administración educativa con la implicación de todos los agentes, también la Inspección de acuerdo con lo establecido en el recientemente publicado Decreto 12/2021, de 2 de marzo, de la Inspección de Educación, pero se trata de una responsabilidad que debe ser igualmente asumida, en tanto que afecta a la participación y la vida en la comunidad de los niños y adolescentes, por las diferentes administraciones y servicios que los atienden y que acompañan a las familias en los respectivos ámbitos.

La LDOIA recoge el principio de transversalización del interés superior del menor en todos los ámbitos de actuación de los poderes públicos y, en el mismo sentido, el Comité de los derechos de las personas con discapacidad ha destacado (61) que las administraciones educativas no pueden alcanzar la educación inclusiva si no es con “un compromiso amplio e intersectorial” en todo el sistema de gobierno para armonizar su interpretación, conseguir un enfoque integrado y trabajar hacia un proyecto en común.

Al mismo tiempo, el propio Decreto 150/2017 destaca la importancia del trabajo en red y señala que los servicios educativos son una pieza clave en el funcionamiento coordinado y cohesionado de la red de apoyos a la educación inclusiva, entre otros motivos, porque garantizan la relación de éstos con diferentes servicios de los ámbitos de salud y asuntos sociales del territorio, y contribuyen con sus actuaciones a la mejora de la atención educativa inclusiva (artículo 23.1).

Dentro de estos servicios, los EAP tienen asignadas, entre otros, la función de colaboración con los servicios sociales y sanitarios del ámbito territorial de actuación, para ofrecer una atención coordinada al alumnado y familias que lo necesitan.

Asegurar una atención educativa que permita alcanzar el máximo desarrollo requiere un enfoque integral que tome en consideración las intervenciones en el resto de ámbitos de vida de los menores y la valoración de los diferentes equipos.

Así mismo, de forma paralela, la inclusión educativa también requiere que los diferentes servicios que atienden a la infancia trabajen de forma orientada a este objetivo y que, en este sentido, puedan ofrecer información y orientación a las familias respecto al ejercicio de este derecho.

Así, en el ámbito social bajo la dependencia del Departamento de Derechos Sociales, los CDIAP desarrollan funciones relacionadas con la detección y el tratamiento de trastornos del desarrollo en la primera infancia que incluyen el apoyo a las familias en la crianza. Este apoyo y orientación adquiere una relevancia especial en el momento de iniciar la escolarización, teniendo en cuenta que su intervención tiene carácter previo (a menudo incluye la atención desde el nacimiento) a la orientación que pueden facilitar los EAP para una escolarización inclusiva.

En el ámbito de la salud, cabe destacar la intervención de los equipos de atención primaria y la importancia de su intervención para detectar posibles dificultades o trastornos (a través del Protocolo de actividades preventivas y de promoción de la salud en la edad pediátrica) y en el apoyo y la orientación que dan a las familias. Más avanzada la escolarización, la coordinación con los centros de salud mental infantojuvenil (CSMIJ) resulta imprescindible para asegurar una atención educativa ajustada a la situación del niño o adolescente por parte de los centros educativos.

Por otra parte, dentro del sistema educativo, las escuelas infantiles o guarderías constituyen la puerta de acceso al sistema en algunos casos y mantienen una estrecha colaboración con las familias para garantizar la coherencia de la acción educativa.

En definitiva, la actuación coordinada de estos servicios y la orientación y apoyo que facilitan a las familias resultan imprescindibles para implementar de forma efectiva el modelo de escuela inclusiva y promover la escolarización en centros ordinarios, especialmente en edades tempranas.

3.3. INSUFICIENCIA DE RECURSOS DESTINADOS A POSIBILITAR EL NUEVO MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

La dotación de recursos constituye otro de los elementos necesarios para implementar el modelo de escuela inclusiva. El Decreto 150/2017 explicita en el capítulo V los recursos que se ponen a disposición del sistema educativo para hacer efectiva la escolarización, distinguiéndose recursos personales y programas y servicios educativos.

La asignación de recursos a los centros tiene en cuenta varias variables como son las necesidades del alumnado, la dotación de recursos de que ya dispone el centro y su complejidad. Estos elementos se prevé que deben ponderarse con criterios de sostenibilidad y rentabilidad de los recursos del centro, debiéndose orientar hacia el fomento de la autonomía del alumnado y su desarrollo.

Sin embargo, en la práctica, se constata el carácter insuficiente de la dotación de los recursos para la inclusión o su distribución. A menudo, por ejemplo, el Síndic de Greuges recibe quejas de familias y profesionales que exponen el desacuerdo con lo que consideran una dotación insuficiente de recursos personales para la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios. Algunas familias exponen que son los propios centros ordinarios que expresan esta insuficiencia, en ocasiones aducida para limitar la participación de los menores en determinadas actividades o incluso para reducir su jornada lectiva.

Otras quejas se han referido a la dotación insuficiente de personal logopeda y de fisioterapia y al hecho de que la provisión actual de estos recursos no permite atender todas las necesidades detectadas en el alumnado, algunas de las cuales quedan no cubiertas y obligan a las familias a recurrir a servicios de carácter privado.

En el caso de los servicios educativos, el Síndic también ha recibido quejas que

ponen de manifiesto que la dotación de los EAP no siempre resulta suficiente, en cuanto a frecuencia, cobertura e intensidad de la intervención, para cumplir con el encargo que tienen atribuido. Las funciones de estos equipos, clave dentro del sistema, alcanzan no sólo la evaluación de las necesidades educativas del alumnado, sino también el asesoramiento a los equipos docentes, alumnado y familias, y la colaboración con los servicios sociales y de salud del territorio.

Con carácter general, la Administración educativa señala en estos casos que los centros reciben una dotación global de horas de personal de apoyo en función del alumnado con necesidades educativas especiales y los recursos del centro, pero que son las propias escuelas las que deben distribuir estos apoyos y organizar la atención educativa del alumnado.

Ciertamente, los centros educativos disponen de autonomía pedagógica y organizativa para distribuir sus recursos, pero debe orientarse hacia la inclusión efectiva de todo el alumnado, pudiendo ser necesaria la dotación de apoyos adicionales para asegurar al máximo posible la atención educativa del alumnado.

El abordaje sistémico implícito en el cambio de modelo de educación inclusiva, expuesto anteriormente, el considerar que el personal de apoyo se destina al conjunto del aula y no específicamente al alumnado con necesidades educativas especiales o la corresponsabilización del conjunto de profesionales del centro en la atención a la diversidad son condiciones necesarias que no pueden servir como pretexto para justificar la falta de dotación suficiente de recursos para la educación inclusiva.

De hecho, como reconocimiento de la insuficiencia de recursos, para dar cumplimiento progresivamente a las previsiones del Decreto 150/2017, el presupuesto de la Generalitat de Cataluña correspondiente al año 2020, previo a la pandemia, preveía incrementar la dotación de personal con 445 nuevos profesionales, 261 plazas nuevas de personal docente y 184 plazas de personal de atención educativa (educadores de educación especial, fisioterapeutas y trabajadores sociales), con una partida adicional de 17,2 millones de euros. Al mismo tiempo, se prevén también otras políticas de escuela inclusiva como monitores, transporte y servicios específicos, por 36,8 millones de euros.

4. EVIDENCIAS DE CARENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

4.1. LA ESCOLARIZACIÓN EN CENTROS ESPECIALIZADOS

4.1.1. La consolidación de la escolarización de alumnado en centros de educación especial

El modelo de escuela inclusiva propugna que el alumnado pueda escolarizarse en centros ordinarios, sea cual sea su condición, y que éstos puedan atender de forma adecuada sus necesidades educativas, conjuntamente con las del resto del alumnado.

El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, a través de la Observación general núm. 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, ha señalado que el planteamiento de integrar a “todas las personas” tiene por objeto poner fin a la segregación en los entornos educativos y garantizar que la enseñanza se imparte en aulas inclusivas. La mencionada observación general también prevé que la obligación de los estados de actuar para conseguir la plena aplicación del derecho a la educación inclusiva (40) “no es compatible con el mantenimiento de dos sistemas de enseñanza: un sistema de enseñanza general y un sistema de enseñanza segregada o especial”.

Tal y como se ha dicho, la LEC prevé la escolarización en centros de educación especial únicamente cuando no sea posible en centros ordinarios con medidas de atención a la diversidad. El Decreto 150/2017 ha previsto la escolarización en centros de

educación especial de forma “excepcional” únicamente en el caso de alumnado “con discapacidades graves o severas que necesiten una elevada intensidad de apoyo educativo y medidas curriculares, metodológicas, organizativas o psicopedagógicas altamente individualizadas”, siempre que la familia así lo solicite.

A pesar de estas previsiones, el análisis de los datos facilitados por el Departamento de Educación pone de manifiesto que la presencia de alumnado en centros de educación especial se mantiene bastante estabilizada en los últimos quince años, en torno a los 7.000 alumnos, con una ligera tendencia a incrementarse después de la aprobación del Decreto 150/2017, contrariamente a lo que cabría esperar. De hecho, el curso 2019/2020 ha sido aquel en el que se han escolarizado más alumnos en valores absolutos en centros de educación especial en el periodo observado, 7.456 (ver la tabla 1).

Para comprender esta evolución, es necesario mencionar factores como el desarrollo de oferta formativa dirigida a alumnado que ha superado la edad de escolarización obligatoria, especialmente en los últimos tres cursos, o también de la falta de cambio cultural anteriormente expuesto y de las dificultades que han mostrado centros ordinarios a la hora de garantizar la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales severas en condiciones mejor valoradas por profesionales y familias, a pesar del incremento de recursos para atender estas necesidades en los centros ordinarios.

Tabla 1. Evolución del alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema educativo (2005-2021)

Cursos	Alumnos con NEE escolarizados en centros ordinarios	Alumnos en centros de educación especial	Total de alumnos con NEE	% de alumnos con NEE en centros ordinarios
2005-2006	15.795	6.779	22.574	70,0
2006-2007	17.074	6.828	23.902	71,4
2007-2008	17.310	6.810	24.120	71,8
2008-2009	19.525	6.868	26.393	74,0

Cursos	Alumnos con NEE escolarizados en centros ordinarios	Alumnos en centros de educación especial	Total de alumnos con NEE	% de alumnos con NEE en centros ordinarios
2009-2010	20.282	6.615	26.897	75,4
2010-2011	18.407	6.369	24.776	74,3
2011-2012	18.939	6.568	25.507	74,3
2012-2013	18.068	6.744	24.812	72,8
2013-2014	17.759	6.927	24.686	71,9
2014-2015	18.164	7.147	25.311	71,8
2015-2016	18.625	7.282	25.907	71,9
2016-2017	24.696**	6919	31.612**	78,1
2017-2018	23.857	6.839	30.696	77,2
2018-2019	26.844	7.087	33.931	79,1
2019-2020	29.374	7.456	36.830	79,8
2020-2021	29.028	7.818	36.846	78,8

Fuente: Departamento de Educación

Nota: ** Los datos de los centros ordinarios corresponden a alumnado de INF, PRI y SEC. Al mismo tiempo, hay que tener presente que se han añadido categorías de reconocimiento de NEE respecto a los datos de cursos anteriores. Este cambio se ha debido a la aprobación de la Orden ENS/293/2015, de 18 de septiembre, de creación del Registro de alumnos y del fichero de datos de carácter personal asociado, y a la posterior implantación de este registro (RALC), en el que deben inscribirse todos los alumnos matriculados en los centros educativos de enseñanzas regladas no universitarias de Cataluña. El RALC es la única fuente de datos de identificación de los alumnos, de forma que se interrelaciona con el resto de sistemas de información del Departamento, como la GEDAC (aplicación para la gestión de escolarización).

De hecho, cuando se analiza la evolución del número de alumnado de educación especial escolarizado en la educación básica obligatoria, ésta muestra una tendencia de crecimiento sostenido a largo de la última década, de los 4.507 del curso 2010/2011 a los 5.687 del curso 2020/2021. Esta evolución no se explica por razones de carácter demográfico, dado que la evolución de los alumnos de educación especial matriculados en la educación básica obligatoria por cada 1.000 habitantes matriculados en la educación básica (primaria y ESO) en centros ordinarios también ha crecido, de 6,27 a 6,99 alumnos (ver la tabla 2).

Estas dificultades para reducir el alumnado escolarizado en centros de educación especial contrastan con el incremento de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios, fundamentalmente como consecuencia de una mejora en su detección en edades tempranas y también de una ampliación de las categorías establecidas para el reconocimiento de las necesidades educativas especiales. El curso 2020/2021, el 78,8% del alumnado con necesidades educativas especiales se escolariza en centros ordinarios, con una tendencia positiva en los últimos años (ver la tabla 1).

Tabla 2. Evolución del alumnado de educación especial por enseñanzas en Cataluña, 2010-2021

	Total	Educació infantil	Educació bàsica obligatòria (EBO)	Alumnat EBO en centres d'educació especial per 1.000 alumnes d'educació bàsica en centres ordinaris	Educació postobligatòria	Altres
2010/2011	6.369	416	4.507	6,27	1.185	261
2011/2012	6.568	433	4.630	6,31	1.293	212
2012/2013	6.744	461	4.799	6,43	1.214	270
2013/2014	6.929	445	5.021	6,66	1.211	252
2014/2015	7.147	440	5.290	6,89	1.201	216
2015/2016	7.286	461	5.346	6,85	1.280	199
2016/2017	6.919	370	5.347	6,78	1.114	88
2017/2018	6.839	399	5.454	6,84	986	-
2018/2019	7.087	389	5.523	6,84	1.175	-
2019/2020	7.456	409	5.672	6,99	1.375	-
2020/2021	7.818	416	5.687	7,05	1.715	-

Fuente: Departamento de Educación

La elevada proporción de alumnado escolarizado en centros especiales fue objeto de mención específica en el informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de abril de 2019, con las observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España.

En este informe, referido a la situación del Estado español, este comité expresó la preocupación por el hecho de que un número importante de menores con discapacidad, incluidos niños con autismo, con discapacidad intelectual o psicosociales o con pluridiscapacidad, siguen recibiendo “una educación especial y segregada”.

4.1.2. La presencia de centros de educación especial como factor explicativo de las desigualdades territoriales

La prevalencia de la escolarización en centros de educación especial presenta diferencias territoriales significativas, fundamentalmente condicionadas por la presencia de oferta de plazas de educación especial en el territorio y por la predisposición de los EAP y las familias a promover la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales en esta tipología de centro.

El Consorcio de Educación de Barcelona es el servicio territorial con una presencia de

alumnado escolarizado en centros de educación especial por cada 1.000 alumnos escolarizados en centros ordinarios (educación infantil de segundo ciclo, primaria y ESO) más elevada (12,0‰), y también el que presenta más informes de escolarización en centros de educación especial por parte de los EAP por cada 1.000 alumnos (11,1‰) y el que tiene una proporción menor de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios (2,5%). La concentración de oferta de educación especial en la ciudad de Barcelona favorece esta posición (ver la tabla 3). Según información facilitada por el propio Consorcio, cerca del 30% del alumnado viene de fuera.

Tabla 3. Peso de la educación especial por servicios territoriales (2019/2020)

Servicio Territorial	Informes NESE asociadas a NEE por escolarización en CEE	Informes por cada 10.000 alumnos	Alumnado NEE A en centros ordinarios	Alumnado NEE A en centros ordinarios sobre alumnado total (%)	Alumnado en CEE	Alumnado en CEE (*1.000) por alumnos en centros ordinarios (EINF, EPRI y ESO)
Baix Llobregat	87	7,7	3.026	2,7	731	6,4
Barcelona Comarques	78	6,7	3.509	3	623	5,4
Consorci d'Educació de Barcelona	200	11,1	4.512	2,5	2150	12
Catalunya Central	59	7,9	2.088	2,8	475	6,4
Girona	71	6,6	3.707	3,4	757	7
Lleida	76	13,5	1.508	2,7	305	5,4
Tarragona	56	6,1	3.106	3,4	497	5,4
Terres de l'Ebre	12	5,4	707	3,2	190	8,5
Vallès Occidental	108	7,7	3.679	2,6	1105	7,9
Maresme - Vallès Oriental	41	3,3	3.532	2,9	623	5
Total	788	7,7	29.374	2,9	7456	7,3

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Estas diferencias territoriales se observan claramente cuando se analiza la escolarización en centros de educación especial por comarcas. Comarcas como el Gironès (11,5‰), el Barcelonès (10,3‰), la Garrotxa (10,1‰), el Bages (9,8‰), el Baix Ebre (9,7‰), la Conca de Barberà (9,5‰), el Pla d'Urgell (9,2‰), el Urgell (8,8‰), la Ribera d'Ebre (8,6‰), el Montsià (8,4‰), el Vallès Occidental (7,9‰) y el Berguedà (7,7‰) tienen una presencia de alumnado escolarizado en centros de educación especial por cada 1.000 alumnos

escolarizados en centros ordinarios (educación infantil de segundo ciclo, primaria y ESO) por encima de la media del conjunto de Cataluña (7,3‰). La prevalencia de la escolarización en centros de educación especial de estas comarcas contrasta con la de comarcas altamente pobladas como son el Alt Camp (0,0‰), el Garraf (2,3‰), el Alt Penedès (2,6‰), el Baix Penedès (2,8‰), Osona (3,7‰) o el Maresme (4,8‰), en que esta escolarización es nula o muy inferior a la media del conjunto de Cataluña (ver la tabla 4).

Tabla 4. Peso de la educación especial por comarcas (2019/2020)

	Alumnado EE por cada 1.000 alumnos total EINF-EPRI-ESO	Alumnado EE INF-PRI-SEC por cada 1.000 alumnos total EINF-EPRI-ESO
Total	7,3	5,9
Alt Camp	0,0	0,0
Alt Empordà	5,7	5,7
Alt Penedès	2,6	2,6
Alt Urgell	0,0	0,0
Alta Ribagorça	0,0	0,0
Anoia	6,1	5,7
Bages	9,8	8,4
Baix Camp	6,0	4,4
Baix Ebre	9,7	5,6
Baix Empordà	4,3	2,9
Baix Llobregat	6,4	5,5
Baix Penedès	2,8	2,8
Barcelonès	10,3	8,6
Berguedà	7,7	7,7
Cerdanya	0,0	0,0

	Alumnado EE por cada 1.000 alumnos total EINF-EPRI-ESO	Alumnado EE INF-PRI-SEC por cada 1.000 alumnos total EINF-EPRI-ESO
Conca de Barberà	9,5	9,5
Garraf	2,3	0,0
Garrigues	3,3	3,3
Garrotxa	10,1	6,9
Gironès	11,5	10,7
Maresme	4,8	4,2
Montsià	8,4	5,3
Noguera	4,4	3,2
Osona	3,7	3,7
Pallars Jussà	0,0	0,0
Pallars Sobirà	0,0	0,0
Pla d'Urgell	9,2	4,1
Pla de l'Estany	0,0	0,0
Priorat	0,0	0,0
Ribera d'Ebre	8,6	8,6
Ripollès	5,2	5,2
Segarra	0,0	0,0
Segrià	6,3	4,2
Selva	5,2	4,7
Solsonès	0,0	0,0
Tarragonès	6,9	5,3
Terra Alta	0,0	0,0
Urgell	8,8	7,0

	Alumnado EE por cada 1.000 alumnos total EINF-EPRI-ESO	Alumnado EE INF-PRI-SEC por cada 1.000 alumnos total EINF-EPRI-ESO
Val d'Aran	0,0	0,0
Vallès Occidental	7,9	6,1
Vallès Oriental	5,3	3,9
Moianès	0,0	0,0

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

La reconversión de la CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias, prevista por el Decreto 150/2017, constituye uno de los principales retos pendientes en el desarrollo de este decreto como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva del alumnado con necesidades especiales.

4.1.3. La presencia de alumnado menor de seis años en los centros de educación especial

Dentro del conjunto de alumnado escolarizado en centros de educación especial, cabe destacar la presencia de alumnado de edades tempranas. El curso 2019/2020 cerca de 300 menores (279) escolarizados en centros de educación especial tienen de 3 a 5 años, la edad teórica de escolarización en la educación infantil de segundo ciclo, el 3,7% del total (ver la tabla 5).

Este dato resulta especialmente significativo si se tiene en cuenta que el segundo ciclo de educación infantil se configura dentro del sistema educativo como una etapa orientada precisamente a contribuir al desarrollo emocional y afectivo, físico y motor, social y cognitivo de cada niño y a poner especial énfasis en la atención a la diversidad del alumnado.

Según el Decreto 181/2008, de 9 de septiembre, por el que se establece la ordenación de las

enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la acción educativa en esta etapa se prevé que debe tener en cuenta las diferentes formas de aprender del alumnado, adecuar la enseñanza a las diferentes características personales y sociales que condicionan los aprendizajes y establecer los medios necesarios para que cada niño se sienta atendido, orientado y valorado, cuando lo necesite y sin ningún tipo de discriminación.

El Comité de los derechos de las personas con discapacidad ha destacado la importancia de las intervenciones en la primera infancia y cómo pueden resultar especialmente valiosas para los menores con discapacidad, al mejorar su capacidad de beneficiarse de la educación.

Desde esta perspectiva, el enfoque eminentemente inclusivo y centrado en las necesidades de los menores en esta etapa dificulta justificar la falta de escolarización en entornos ordinarios y evidencia carencias para la consecución de un sistema educativo verdaderamente inclusivo.

Cabe destacar, a su vez, que cerca de 1.400 alumnos (1.431) escolarizados en centros de educación especial tienen de 6 a 11 años, la edad teórica de educación primaria, el 19,2% del total. Esto significa que casi una cuarta parte de los menores escolarizados en centros de educación especial tienen edad de escolarización en la educación infantil y primaria.

Tabla 5. Evolución del alumnado en los centros de educación especial por edad (2015-2021)

	2020/2021		2014/2015	
	n	%	n	%
3-5 años (edad teórica de educación infantil de segundo ciclo)	279	3,7	387	5,4
6-7 años (edad teórica de educación primaria - ciclo inicial-)	344	4,6	510	7,1
8-9 años (edad teórica de educación primaria - ciclo medio-)	484	6,5	613	8,6
10-11 años (edad teórica de educación primaria -ciclo superior-)	603	8,1	715	10,0
6-11 años (edad teórica de educación primaria)	1.431	19,2	1.838	25,7
12-15 años (edad teórica de educación secundaria obligatoria)	2.268	30,4	2.435	34,1
Más de 15 años (edad teórica de educación postobligatoria)	3.478	46,6	2.487	34,8
Total	7.456	100,0	7.147	100,0

Fuente: Departamento de Educación

4.1.4. La predisposición de familias y servicios educativos hacia la escolarización en centros de educación especial

El Comité de los derechos de las personas con discapacidad ha destacado la necesidad de adoptar medidas para promover la inclusión y fomentar la participación y la implicación en la vida de la comunidad de los niños y adolescentes con discapacidad también entre las familias y cuidadores.

Así, en la Observación general núm. 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, este comité ha remarcado que la educación inclusiva es un derecho fundamental de los alumnos, no de familias o cuidadores, y que las responsabilidades de estos están supeditadas a los derechos del menor (68).

La elevada presencia de alumnado en centros de educación especial, sobre todo en el caso de niños más pequeños, mantiene una estrecha relación con el posicionamiento de las familias y, a su vez, evidencia déficits en la implantación del modelo de escuela inclusiva, todos con incidencia en el posicionamiento de las familias en la selección de escuela.

Existe una resistencia importante en una parte de las familias de alumnado con necesidades educativas especiales a escolarizar a sus hijos o hijas a centros ordinarios, así como una buena valoración de su escolarización en centros de educación especial. En el año 2020 el Consorcio de Educación de Barcelona realizó una Encuesta a familias de alumnado escolarizado en centros de educación especial de la ciudad de Barcelona (con una muestra de 300 familias). El 69,3% de las familias valoran como sobresaliente la atención que proporcionan los centros de educación especial a sus hijos e hijas, y sólo un 1,2% manifiesta que es insuficiente, y un 79,7% de las familias no valora como opción llevar a su hijo o hija a un centro ordinario. Sólo un 17,3% de las familias se han planteado esta opción.

De acuerdo con este estudio, el hecho de que las familias, mayoritariamente, no se planteen la escolarización ordinaria se explica porque consideran que sus hijos o hijas presentan una necesidad de atención especializada que los centros ordinarios no pueden proporcionar (39,3% de los casos) o también porque la escuela ordinaria no tiene los recursos necesarios (14,6%). Una parte significativa

(10,0%) también expone que la experiencia en la escuela ordinaria fue negativa. Hay que tener presente, además, que la mitad de las familias (48,3%) no estaría dispuesta a optar por la escolarización ordinaria, aunque se garantizara esta atención especializada en un centro ordinario próximo a su domicilio.

Tal y como se ha señalado, el marco normativo vigente prevé desde 2017 la escolarización en centros ordinarios como norma general y la escolarización en centros de educación especial de forma excepcional, a solicitud de las familias y en supuestos específicos.

Los datos a los que se ha hecho referencia en apartados anteriores ponen de manifiesto que, a pesar de estas previsiones, se mantiene la demanda de escolarización en centros de educación especial por parte de las familias, de forma que la entrada en vigor del Decreto 150/2017 no ha tenido un impacto significativo en la proporción de alumnado que se incorpora en los centros de educación especial.

La escolarización de los menores con necesidades educativas especiales requiere la elaboración de un dictamen previo por parte del EAP, que debe formular la propuesta de escolarización y orientar a las familias. Dentro de las funciones de estos equipos se incluyen el asesoramiento a alumnado y familias sobre aspectos de orientación personal y educativa. La orientación de estos equipos y la información que puedan trasladar a las familias respecto a los derechos de las personas con discapacidad tiene un papel muy destacado en los procesos de escolarización.

Adicionalmente, antes de la intervención de los servicios educativos, los CDIAP desarrollan funciones relacionadas con el apoyo a la crianza, así como las guarderías y los servicios de salud.

La intervención de estos servicios y una orientación sobre la inclusión y sus beneficios desde la perspectiva de los derechos de los menores tienen incidencia en la selección de las familias y son fundamentales para concienciarlas y combatir los prejuicios.

En algunos casos, además, tal y como ha constatado el Síndic de Greuges en determinadas quejas, centros ordinarios

exponen a las familias la imposibilidad de garantizar una atención educativa adecuada a los menores, ya sea por falta de recursos o por causas atribuidas a las necesidades del alumnado. Estos posicionamientos tienen un fuerte impacto en la selección de modelo de escolarización que efectúan las familias, puesto que no se sienten acogidas y, en algunos casos, pueden derivar en situaciones de expulsión encubierta cuando se las invita a escolarizar a sus hijos en otros tipos de centros.

La aplicación efectiva del modelo de escuela inclusiva requiere que la Administración educativa impulse las medidas previstas en el propio decreto, de forma que todos los centros educativos ordinarios, dentro de la diversidad de proyectos, puedan asegurar la atención educativa del alumnado en condiciones equiparables.

En este sentido, es imprescindible que la Administración cumpla con las funciones que tiene atribuidas, no sólo en cuanto a dotación de recursos necesarios, personales, metodológicos y tecnológicos, sino también en relación con la formación y orientación de los equipos directivos y los profesionales y el ofrecimiento de modelos y orientaciones de propuestas educativas inclusivas y de organización por los centros.

Los centros de educación especial tienen una amplia experiencia y conocimiento para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales y la acogida a las familias. El desempeño de las funciones que les atribuye el Decreto 150/2017 puede constituir un muy buen instrumento para desarrollar las funciones de orientación y apoyo a los centros ordinarios para la atención educativa de alumnado y familias.

Paralelamente, hay que asegurar que las familias dispongan de información y orientación respecto a la inclusión y sus beneficios. En este sentido, es necesario promover un trabajo en red de todos los servicios que atienden a menores y familias desde el nacimiento y durante las trayectorias orientadas a la inclusión. Esto requiere formar y orientar también a estos profesionales de los diferentes ámbitos para asegurar que las familias reciban un mensaje unívoco orientado a la inclusión.

4.2. LA INTERSECCIONALIDAD

4.2.1. La sobrerrepresentación del alumnado extranjero en los centros de educación especial

La falta de criterios unívocamente orientados a la inclusión favorece la existencia de desigualdades en la aplicación del principio de educación inclusiva en función de las características del alumnado y la sobrerrepresentación de determinados colectivos en los centros de educación especial.

Esta desigualdad se observa especialmente en la escolarización del alumnado de nacionalidad extranjera. El peso del hecho migratorio en los centros de educación especial es superior al peso del hecho migratorio en los centros ordinarios. En el curso 2019/2020, la proporción de

alumnado extranjero en los centros de educación especial, el 16,7%, es ligeramente más elevada que la proporción de alumnado extranjero escolarizado en los centros ordinarios, el 14,9%. Este desequilibrio se ha mantenido más o menos estable en los últimos cuatro cursos escolares. En todos los cursos observados, los porcentajes de alumnado extranjero en los centros de educación especial siempre son más elevados que los porcentajes de este alumnado en los centros ordinarios (ver la tabla 6).

El número de alumnado extranjero entre los cursos 2016/2017 y 2019/2020 en los centros de educación especial ha tendido a crecer, del 14,2% al 16,7%, de forma similar a los centros ordinarios en las enseñanzas obligatorias. Entre estos cursos, el peso del alumnado extranjero en las enseñanzas de régimen general ha pasado del 12,7% al 14,9%.

Tabla 6. Evolución del alumnado de educación especial por nacionalidad en Cataluña, 2010-2020

	Total	Extranjeros	% (Educación especial)	% (Enseñanzas Régimen General)
2010/2011	6.369	1.206	18,9	13,5
2011/2012	6.568	1.365	20,8	13,4
2012/2013	6.744	1.411	20,9	13,2
2013/2014	6.929	1.356	19,6	13
2014/2015	7.147	1.418	19,8	13,2
2015/2016	7.286	1.382	19	12,8
2016/2017	6.919	983 (1)	14,2	12,7
2017/2018	6.839	1.048	15,3	13,6
2018/2019	7.087	1.116	15,7	14,4
2019/2020	7.456	1.246	16,7	14,9

Fuente: Departamento de Educación

Nota: (1) Cambio en la metodología de cálculo del alumnado de nacionalidad extranjera.

Ante este hecho, el Departamento de Educación ha manifestado al Síndic de Greuges que no existe voluntad ni medida prevista alguna que explique esta sobrerrepresentación del alumnado extranjero en los centros de educación especial, ni observa ningún factor, ni a favor ni en contra, que pueda afectar al proceso de valoración y orientación que se efectúa del alumnado extranjero con necesidades educativas especiales.

Si bien no necesariamente es consecuencia de una acción prevista por el Departamento de Educación, el Síndic de Greuges ha recordado que esta realidad puede estar enmascarando una situación vulneradora del derecho a la educación en igualdad de oportunidades. En el caso del alumnado extranjero con necesidades educativas especiales, por ejemplo, esta sobrerrepresentación puede ser debida al desconocimiento del principio de educación inclusiva que orienta nuestro sistema educativo por parte de las familias inmigradas, a la mayor complejidad de las necesidades educativas a atender (incorporación tardía, desconocimiento de

la lengua, etc.) de este alumnado o a una posible mayor propensión de los EAP a realizar dictámenes de escolarización en centros de educación especial, especialmente entre el alumnado de incorporación tardía con necesidades educativas especiales, entre otros factores.

Cabe señalar que la sobrerrepresentación del alumnado extranjero en los centros de educación especial también se observa, de forma más matizada, cuando se analiza la prevalencia de necesidades educativas especiales entre el alumnado extranjero escolarizado en los centros ordinarios. La proporción de alumnado extranjero con necesidades educativas especiales en las enseñanzas de educación infantil de segundo ciclo, primaria y secundaria obligatoria es del 17,0%, mientras que el alumnado extranjero escolarizado en esta etapa, del 16,2%, cerca de un punto porcentual más (ver la tabla 7). La complejidad añadida asociada a la concurrencia de necesidades vinculadas al origen migrante y necesidades educativas especiales puede ser uno de los factores explicativos.

Tabla 7. Alumnado escolarizado en los centros de educación especial por nacionalidad (2019/2020)

	Alumnado extranjero	Alumnado total	%
Educación especial	1.246	7.456	16,7
Enseñanzas de régimen general (alumnado total)	207.025	1.385.048	14,9
Educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y ESO (alumnado con necesidades educativas especiales)	5.008	29.374	17,0
Educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y ESO (alumnado total)	166.375	858.616	16,2

Fuente: Departamento de Educación

4.2.2. La prevalencia desigual de las necesidades educativas especiales en función del género

La prevalencia desigual de las necesidades educativas especiales condicionada por determinadas categorías sociales se observa especialmente cuando se analiza en función del género. Tanto en los centros ordinarios como en los centros de educación especial hay más niños con necesidades educativas especiales que niñas. En la educación primaria, por ejemplo, el 51,3% de los alumnos escolarizados en centros ordinarios son niños, pero esta proporción aumenta hasta el 72,9% en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales

escolarizado en centros ordinarios, y al 68,8% en el caso del alumnado escolarizado en centros de educación especial (ver la tabla 8).

Este hecho, más que reflejar diferencias en la prevalencia real de necesidades educativas especiales, puede deberse a desigualdades de género derivadas del funcionamiento del sistema educativo, que no responde con la misma eficacia a niños que a niñas. Conviene recordar que los chicos sin necesidades educativas especiales también tienden a presentar mayores dificultades de adaptación al sistema educativo, a abandonar antes los estudios y a obtener peores resultados académicos que las chicas.

Tabla 8. Alumnado con necesidades educativas especiales por edad y sexo (2019/2020)

	Educación infantil de segundo ciclo (3-5 años)		Educación primaria (6-11 años)		Educación secundaria obligatoria (12-15 años)		Educación postobligatoria (más de 15 años)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Educación especial					n	%	n	%
Niños/Chicos	180	64,5	985	68,8	1.511	66,6	2.143	61,6
Niñas/Chicas	99	35,5	446	31,2	757	33,4	1.335	38,4
Total	279	100	1.431	100	2.268	100	3.478	100
Enseñanzas de régimen general (alumnado con necesidades educativas especiales)	n	%	n	%	n	%	n	%
Niños/Chicos	3.027	72,6	10.409	72,9	7.643	70	-	-
Niñas/Chicas	1.145	27,4	3.873	27,1	3.277	30	-	-
Total	4.172	100,00	14.282	100	10.920	100	-	-
Enseñanzas de régimen general (alumnado total)	n	%	n	%	n	%	n	%
Niños/Chicos	109.307	51,2	246.413	51,3	171.242	51,6	-	-
Niñas/Chicas	104.045	48,8	233.545	48,7	160.439	48,4	-	-
Total	213.352	100,0	479.958	100,0	331.681	100,0	-	-

Fuente: Departamento de Educación

Estos datos indican, al mismo tiempo, que la aplicación del principio de educación inclusiva está menos presente en los niños que en las niñas, pero también pueden indicar que los centros ordinarios tienden a detectar y reconocer menos las necesidades educativas especiales en las niñas que en los niños, particularmente cuando no son severas. De hecho, la sobrerrepresentación de niños en el alumnado con necesidades educativas especiales en los centros

ordinarios se explica especialmente por una mayor tendencia en los niños a diagnosticar necesidades educativas especiales vinculadas a trastornos de conducta o a retrasos del desarrollo sin etiología clara, así como a trastornos del espectro autista y discapacidades intelectuales ligeras. En valores absolutos, estas son las necesidades educativas especiales más prevalentes entre el alumnado de primaria (ver la tabla 9).

Tabla 9. Necesidades educativas especiales en la educación primaria por sexo (2019/2020)

	Niños	Niñas	Total	% niños
Discapacidad intelectual ligera	1.525	980	2.505	60,9
Discapacidad intelectual moderada	428	308	736	58,2
Discapacidad intelectual severa	65	47	112	58,0
Discapacidad intelectual profunda	8	6	14	57,1
Discapacidad auditiva ligera	68	54	122	55,7
Discapacidad auditiva media	132	118	250	52,8
Discapacidad auditiva severa	72	72	144	50,0
Discapacidad auditiva profunda	82	71	153	53,6
Discapacidad visual	176	128	304	57,9
Discapacidad motriz autónoma	216	156	372	58,1
Discapacidad motriz semiautónoma	171	133	304	56,3
Discapacidad motriz dependiente	112	76	188	59,6
Trastornos del espectro autista	4.042	717	4.759	84,9
Trastorno grave de la conducta	1.275	178	1.453	87,7
Retraso del desarrollo sin etiología clara	1.887	738	2.625	71,9
Trastorno mental grave	16	4	20	80,0
Pluridiscapacidad	134	87	221	60,6
Total	10.409	3.873	14.282	72,9

Fuente: Departamento de Educación

4.2.3. La relación entre la prevalencia de necesidades educativas especiales y la complejidad de los centros

El Departamento de Educación no dispone de datos relacionados con la situación socioeconómica del alumnado con necesidades educativas especiales. Con todo, los datos disponibles ponen de manifiesto que la presencia de alumnado con necesidades educativas especiales mantiene una relación positiva con el nivel de complejidad de los centros. Los centros de máxima complejidad tienden a tener diez veces más alumnado extranjero y seis veces más alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (en la mayoría de casos, derivadas de situaciones socioeconómicas) que los centros de baja complejidad, pero también tienden a tener el doble de alumnado con necesidades educativas especiales (3,6% vs. 1,8%). Cuanto más se incrementa la complejidad

social de los centros, más tiende a incrementarse la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales (ver la tabla 10).

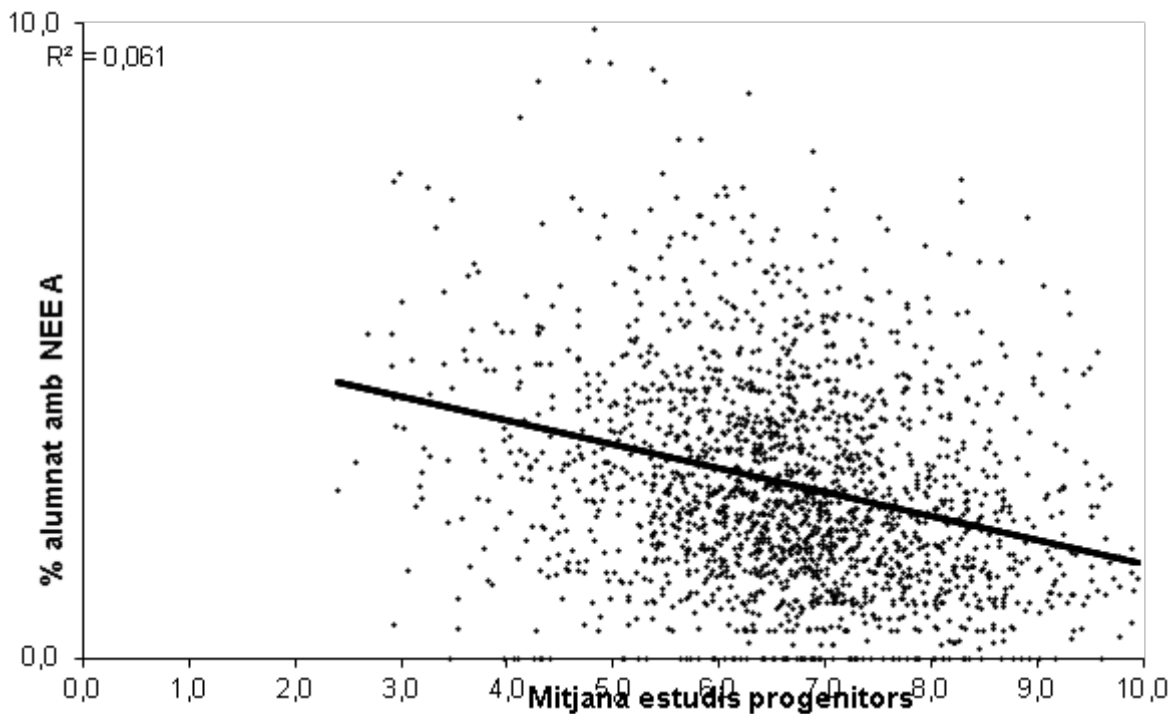
Este hecho puede explicarse por razones vinculadas a los centros, como son el carácter más inclusivo de los proyectos educativos de los centros con mayor complejidad o la mayor disponibilidad de vacantes en estos centros, pero también puede deberse a una posible incidencia de los condicionantes socioeconómicos familiares en la prevalencia de necesidades educativas especiales del alumnado. De hecho, cuando se analiza la relación entre la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales de los centros con el nivel de estudios de sus familias se observa que, cuanto menor es este nivel de estudios de las familias de los centros, más elevada tiende a ser la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales (ver los gráficos 1 y 2).

Tabla 10. Proporción de alumnado con necesidades educativas especiales por complejidad del centro y titularidad (2019/2020)

	Alumna- do NEE A	NEE A (%)	% público	% privado	NESE (%)	% público	% privado	Extran- jeros (%)	% público	% privado
Muy alta	1.392	3,6	3,7	2,4	29,1	29,2	26,1	54,3	54,6	46,7
Alta	2.811	3,1	3,2	2,2	19,1	18,9	20,4	34,1	34,2	33,8
Media alta	5.614	2,9	3,0	2,2	11,4	11,4	11,6	16,4	16,8	14,3
Media baja	5.419	2,4	2,9	1,8	8,0	7,8	8,3	8,2	8,3	8,0
Baja	2.379	1,8	2,6	1,5	5,2	6,0	4,8	5,9	6,9	5,5
(Sin complejidad)	536	2,0	2,9	0,3	6,5	9,5	0,8	10,6	14,8	2,9
Total	18.151	2,6	3,0	1,7	10,9	12,6	7,5	16,0	19,6	8,7

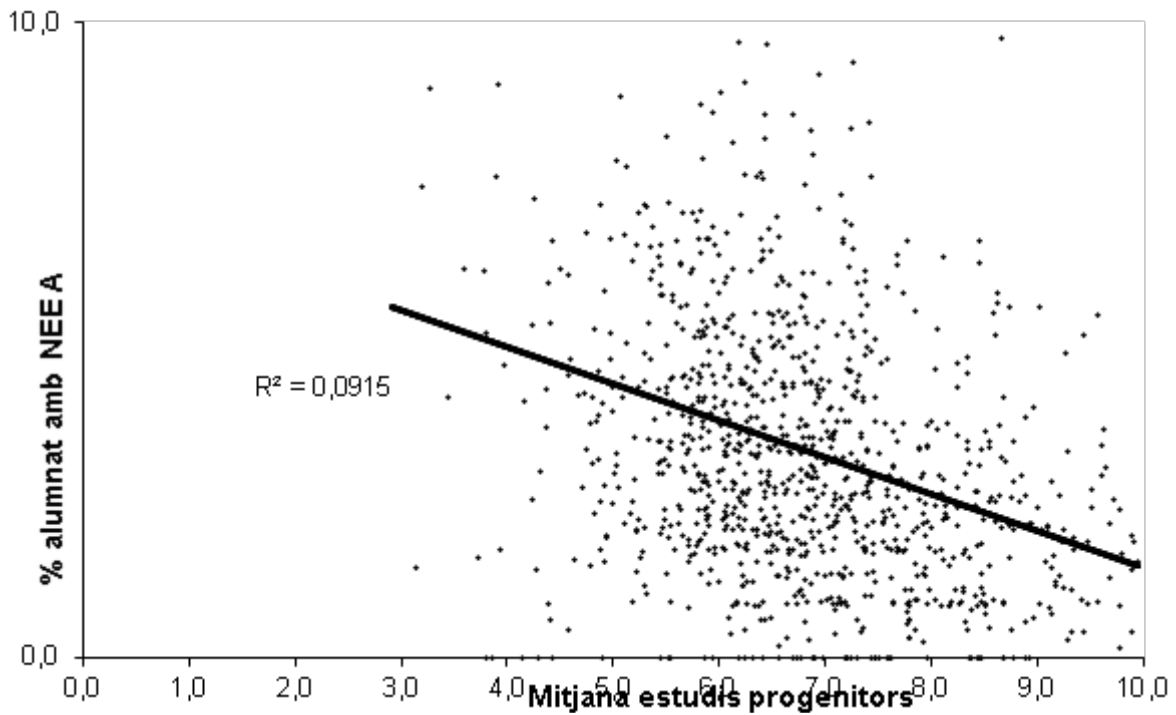
Fuente: Departamento de Educación

Gráfico 1. Relación entre el porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales y el nivel de estudios de los progenitores de los centros en primaria (2019/2020)



Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Gráfico 2. Relación entre el porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales y el nivel de estudios de los progenitores de los centros en la ESO (2019/2020)



Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

4.3. LA ADMISIÓN EN LOS CENTROS ORDINARIOS

4.3.1. La distribución desequilibrada de alumnado con necesidades educativas especiales y de medidas de apoyo a los centros ordinarios

La segregación escolar del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros ordinarios

El Decreto 150/2017 consolida, como ya se ha expuesto previamente, la posibilidad del alumnado con necesidades educativas especiales, a decisión de la familia, de escolarizarse en los centros ordinarios. Por su parte, el Decreto 11/2021, de 16 de febrero, de la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, aprobado recientemente, refuerza los mecanismos para garantizar que el alumnado con necesidades educativas especiales (igual que sucede con el alumnado con necesidades educativas específicas derivadas de situaciones socioeconómicas o socioculturales) se escolarice de forma equilibrada entre los diferentes centros de una misma zona (artículos 51 y 52).

Para medir el nivel de equidad entre centros escolares en la distribución del alumnado con necesidades educativas especiales, se ha adoptado el índice de disimilitud.⁵ Este índice mide la proporción del grupo analizado que tendría que cambiar de escuela para conseguir una distribución perfectamente igualitaria. Oscila entre 0 y 1, siendo la situación de perfecta igualdad 0 y la de máxima desigualdad, 1. Un índice de disimilitud del 0,5, por ejemplo, indica que, para conseguir una distribución perfectamente equitativa, el 50% de alumnado

con necesidades educativas especiales debería estar escolarizado en otros centros.

El análisis de los índices de disimilitud pone de manifiesto que la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales presenta desequilibrios significativos, especialmente en secundaria y particularmente si se toma en consideración el alumnado de los centros ordinarios pero también el de los centros de educación especial. En cuanto al alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios, el índice de disimilitud correspondiente al curso 2019/2020 se sitúa en el 0,25 en primaria y el 0,26 en secundaria, lo que indica que, para garantizar un reparto plenamente equilibrado, sería necesario modificar hipotéticamente la escolarización de una cuarta parte aproximadamente del alumnado con necesidades educativas especiales de los centros ordinarios donde actualmente está matriculado (ver la tabla 11).

Si se toma en consideración también el alumnado de los centros de educación especial, el índice aumenta hasta el 0,28 en primaria y el 0,38 en secundaria. Aunque en primaria los desequilibrios en la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales son menores que los que afectan al alumnado extranjero o al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, en el caso de secundaria no es así: la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios (0,26) presenta un mayor desequilibrio que el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (0,24), y si se añade el alumnado de los centros de educación especial (0,38), también es mayor que el desequilibrio que afecta al alumnado extranjero (0,34).

Tabla 11. Índice de disimilitud (curso 2019/2020)

	Alumnado NEE A (centros ordinarios)	Alumnado NEE A (centros ordinarios y de educación especial)	Alumnado NESE (centros ordinarios)	Alumnado extranjero (centros ordinarios)
Primaria	0,25	0,28	0,33	0,41
ESO	0,26	0,38	0,24	0,34

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Nota: Se hace referencia a los niveles que van de P3 hasta sexto de primaria como primaria, y a los niveles de primero a cuarto de ESO como secundaria. Los índices de disimilitud de esta tabla están calculados para todos los municipios catalanes que tienen, como mínimo, dos centros de primaria o dos centros de secundaria.

⁵ En el caso del análisis de la segregación en la distribución del alumnado con necesidades educativas especiales, este índice se calcula: $D = \frac{1}{2} \sum_{esc} \text{valor abs} (NEE_{escuela} / NEE_{municipio} - ORD_{escuela} / ORD_{municipio})$.

De hecho, cuando se analiza la concentración del alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios, se observa que en secundaria existe una mayor diferenciación entre centros en su composición que en primaria: mientras que hay un 40,1% de centros con una proporción de alumnado con necesidades educativas especiales menor del 2,5%, hay un 20,9% con una proporción mayor del 5,0% (ver la tabla 13). En el caso de primaria, en cambio, hay un 52,3% de centros ordinarios con menos del 2,5% del alumnado con necesidades educativas especiales y un 10,9% con más del 5,0% (ver la tabla 12). Esta realidad está condicionada por el hecho de que en el conjunto de secundaria existe una proporción de alumnado con necesidades educativas especiales más elevada que en primaria, pero también por la distribución de los recursos entre centros y por la asignación realizada por la Administración educativa.

Conviene recordar que si bien en primaria la detección de necesidades educativas

especiales es a menudo sobrevenida, posterior a la admisión a P3, en secundaria la mayor parte de alumnado con necesidades educativas especiales se incorpora con la detección realizada. En el sector público, donde se escolariza una mayor proporción del alumnado con necesidades educativas especiales, la mayoría de alumnado participa en el proceso de admisión en el paso de primaria a secundaria, siendo la Administración educativa la que, con el conocimiento de las necesidades educativas, asigna el alumnado a plaza de reserva.

En relación con la concentración del alumnado con necesidades educativas especiales, es especialmente destacable que hay una parte significativa de centros, el 9,6% en primaria (el 5,4% si se toman como referencia los centros con más de 50 alumnos, excepto los centros pequeños, ubicados generalmente en zonas rurales) y el 4,4% en secundaria, que no tienen ningún alumno con necesidades educativas especiales.

Tabla 12. Centros ordinarios según la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales en primaria por titularidad (2019/2020)

Total	Total	%	Público	%	Concertado	%
Más del 20%	2	0,1	2	0,1	0	0,0
Más del 10%	28	1,2	26	1,5	2	0,3
Más del 5%	223	9,7	210	12,3	13	2,3
Más del 2,5%	838	36,6	697	40,7	141	24,4
De 0 a 2,5%	977	42,7	590	34,5	387	67,1
0,0%	220	9,6	186	10,9	34	5,9
Total	2.288	100,0	1.711	100,0	577	100,0
Centros de más de 50 alumnos	Total	%	Público	%	Concertado	%
Más del 20%	2	0,1	2	0,1	0	0,0
Más del 10%	12	0,6	11	0,7	1	0,2
Más del 5%	182	8,7	169	11,2	13	2,3
Más del 2,5%	809	38,9	668	44,3	141	24,6
De 0 a 2,5%	964	46,3	577	38,3	387	67,5
0,0%	112	5,4	81	5,4	31	5,4
Total	2.081	100,0	1.508	100,0	573	100,0

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Tabla 13. Centros ordinarios según la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales en la ESO por titularidad (2019/2020)

Total	Total	%	Público	%	Concertado	%
Más del 20%	3	0,3	3	0,5	0	0,0
Más del 10%	20	1,9	11	1,9	9	1,8
Más del 5%	205	19,0	151	25,6	54	11,0
Más del 2,5%	414	38,3	243	41,3	171	34,8
De 0 a 2,5%	390	36,1	163	27,7	227	46,2
0,0%	48	4,4	18	3,1	30	6,1
Total	1.080	100,0	589	100,0	491	100,0

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Por otra parte, para ilustrar los desequilibrios, a continuación se presentan los niveles de escolarización de alumnado con necesidades educativas especiales en los diferentes centros de primaria de tres municipios, Vilanova i la Geltrú, Valls y Vilafranca del Penedès (ver las tablas 14, 15 y 16). Los casos de Vilanova i la Geltrú y Valls son paradigmáticos porque son municipios que no disponen de centros de educación especial y que han hecho una apuesta decidida por la educación inclusiva, pero que tienen fuertes desequilibrios internos y presentan a su vez los dos centros ordinarios con un porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales más elevado de Cataluña, de alrededor del 25%. La ausencia de centros de educación especial en la zona se ha sustituido por la presencia de

determinados centros ordinarios con proyectos educativos inclusivos para la diversidad del alumnado con necesidades educativas especiales que contrastan, sin embargo, con el resto de centros ordinarios del municipio, con un nivel de corresponsabilidad y con una menor disponibilidad de recursos para la escolarización de este alumnado. La no existencia de centros de educación especial no conlleva necesariamente que los centros ordinarios sean más inclusivos. La elevada concentración de alumnado con necesidades educativas especiales, así como de medidas y apoyos en estos centros, dificulta su inclusión real. El caso de Vilafranca del Penedès, en cambio, ilustra la realidad de muchos municipios que disponen de centros de educación especial.

Tabla 14. Alumnado con necesidades educativas especiales en primaria por centro en Vilanova i la Geltrú (2019/2020)

Centro	Titularidad	NEE A	Alumnado total	NEE A%
Centro ordinario 1	Público	55	218	25,2
Centro ordinario 2	Público	31	233	13,3
Centro ordinario 3	Privado	26	460	5,7
Centro ordinario 4	Público	12	234	5,1
Centro ordinario 5	Público	15	403	3,7
Centro ordinario 6	Público	12	427	2,8
Centro ordinario 7	Privado	6	235	2,6
Centro ordinario 8	Privado	11	463	2,4
Centro ordinario 9	Público	13	563	2,3

Centro	Titularidad	NEE A	Alumnado total	NEE A%
Centro ordinario 10	Público	7	337	2,1
Centro ordinario 11	Público	8	410	2,0
Centro ordinario 12	Privado	8	447	1,8
Centro ordinario 13	Público	8	457	1,8
Centro ordinario 14	Público	7	454	1,5
Centro ordinario 15	Privado	3	227	1,3
Centro ordinario 16	Público	5	432	1,2
Centro ordinario 17	Privado	0	158	0,0

Fuente: Elaboración datos del Departamento de Educación.

Tabla 15. Alumnado con necesidades educativas especiales en primaria por centro en Valls (2019/2020)

Centro	Titularidad	NEE A	Alumnado total	NEE A%
Centro ordinario 1	Público	57	229	24,9
Centro ordinario 2	Público	16	230	7,0
Centro ordinario 3	Público	28	469	6,0
Centro ordinario 4	Público	9	229	3,9
Centro ordinario 5	Privado	16	459	3,5
Centro ordinario 6	Público	7	204	3,4
Centro ordinario 7	Privado	14	444	3,2
Centro ordinario 8	Privado	7	232	3,0
Centro ordinario 9	Público	1	63	1,6

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Tabla 16. Alumnado con necesidades educativas especiales en primaria por centro en Vilafranca del Penedès (2019/2020)

Centro	Titularidad	NEE A	Alumnado total	NEE A%
Centre de educación especial 1	Privado	13	13	100,0
Centro ordinario 1	Público	17	456	3,7
Centro ordinario 2	Público	17	488	3,5
Centro ordinario 3	Público	12	440	2,7
Centro ordinario 4	Público	13	513	2,5

Centro	Titularidad	NEE A	Alumnado total	NEE A%
Centro ordinario 5	Público	8	344	2,3
Centro ordinario 6	Público	9	443	2,0
Centro ordinario 7	Privado	9	461	2,0
Centro ordinario 8	Privado	4	453	0,9
Centro ordinario 9	Privado	2	237	0,8
Centro ordinario 10	Privado	3	471	0,6

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

La concentración de medidas de apoyo como factor explicativo de las diferencias en la distribución del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros ordinarios

De acuerdo con el Decreto 11/2021, la asignación de plazas escolares al alumnado con necesidades educativas especiales se hace a través de la reserva de plazas por resolución motivada de la dirección de los servicios territoriales del Departamento, a propuesta de la respectiva Comisión de Garantías de Admisión, con el correspondiente informe del EAP de reconocimiento de necesidades específicas de apoyo educativo. Los informes especializados y las necesidades específicas del alumnado y los recursos financiados con fondos públicos de qué dispone el centro para atenderlas son algunos de los criterios que se tienen en cuenta a la hora de determinar el centro asignado, así como la voluntad de los padres, madres, tutores expresados en su solicitud de admisión (artículo 57).

En cualquier caso, corresponde a la Administración educativa garantizar la existencia de todos los mecanismos de apoyo necesario para el desarrollo de cada niño en los centros (ayudas mecánicas, especialistas, personal de apoyo educativo, etc.). Para determinar en cada caso cuál puede ser la necesidad concreta de los alumnos que requieren una atención específica, los EAP valoran las necesidades educativas para determinar qué tipo de apoyos son necesarios en cada momento de la escolarización del alumnado. Se trata de una evaluación que debe actualizarse en cada etapa educativa y siempre que lo requiera la evolución personal y educativa del alumnado.

Con carácter general, según expone el Departamento de Educación, en la educación infantil de segundo ciclo se orienta al alumnado a los centros ordinarios y se mantiene esta opción siempre que los recursos que pueden ofrecer estos centros den respuesta a las necesidades específicas del alumno que puedan presentarse posteriormente, de acuerdo con su evolución y desarrollo individual y también con lo que expone el dictamen de escolarización y el plan individualizado.

Ahora bien, no todos los centros educativos disponen de los servicios de apoyo necesarios para garantizar un entorno inclusivo que permita garantizar al alumnado con necesidades educativas especiales el derecho a la educación en condiciones de igualdad. Los recursos de apoyo intensivo para la escolarización inclusiva, como los SIEI, que contribuyen a la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales más severas, y los profesionales del CEEPSIR, que colaboran en el establecimiento de estrategias organizativas y metodológicas para mejorar la calidad de la respuesta educativa dirigida a este alumnado, no son recursos a disposición de todos los centros ordinarios, lo que determina, en muchos casos, el itinerario de escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales. A modo ilustrativo, mientras hay más de 2.000 centros de primaria y más de 1.000 centros de secundaria, el curso 2020/2021 el sistema educativo dispone de 895,5 SIEI. Esto significa que, a pesar del crecimiento experimentado en los últimos años, posteriormente analizado con detenimiento, más de dos terceras partes de centros no tienen SIEI, bien en primaria, bien en secundaria.

Para comprender la distribución desequilibrada de alumnado con necesidades educativas especiales entre los centros es necesario mencionar la insuficiencia de recursos de apoyo y una distribución de los recursos que obliga a este alumnado a seguir itinerarios educativos determinados, a diferencia del resto de alumnado que no presenta necesidades educativas especiales.

El Departamento de Educación expone que, a partir de la entrada en vigor del Decreto 150/2017, de educación inclusiva, el número de SIEI se ha ido incrementando, tanto en la etapa de educación infantil y primaria como la etapa de secundaria obligatoria, y también que la detección de necesidades de recursos SIEI se hace desde el EAP y la priorización de estas necesidades se lleva a cabo en el seno de la comisión de educación inclusiva, que tiene en cuenta, entre otros criterios, que la implementación de los SIEI tenga continuidad en la oferta en el mismo municipio, en el paso de la educación primaria a la educación secundaria. Sin embargo, estos itinerarios establecidos en el paso a secundaria representan uno de los factores explicativos de los mayores desequilibrios existentes en la composición de los centros ordinarios en esta etapa educativa.

En efecto, el hecho de que no todos los centros dispongan de recursos de apoyo intensivo hace que la distribución del alumnado con mayor necesidad de apoyo se concentre en los centros educativos que disponen de estos recursos: vista la concentración de ciertos recursos (SIEI, CEEPSIR) en determinados centros educativos, la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales de un determinado territorio tiende a producirse en los centros que concentran los recursos de apoyo, aunque no sean los centros que en principio corresponderían al alumnado con los criterios ordinarios de adscripción territorial.

De hecho, la admisión en el centro condicionada a la distribución de los recursos, si bien persigue garantizar una atención adecuada de las necesidades educativas especiales, sitúa a este alumnado en una posición de desventaja educativa en cuanto al disfrute de condiciones de escolarización equivalentes al resto del alumnado. En este

sentido, hay que recordar que la proximidad del domicilio al centro educativo es uno de los criterios generales que se tienen en cuenta para establecer el orden de prioridad en el acceso al sistema educativo, desde la convicción de que favorece el interés superior del menor en el ejercicio del derecho a la educación. A menudo, en cambio, el alumnado con necesidades educativas especiales encuentra obstáculos a la hora de poder escolarizarse en los mismos centros que los alumnos coetáneos de su territorio que no presentan necesidades educativas especiales, no tanto para garantizar una escolarización equilibrada de este alumnado, sino porque la distribución desigual de recursos y apoyos entre centros no posibilita esta escolarización.

Esta dinámica genera una situación de segregación de este alumnado en determinados centros, a pesar de ser adjudicados a plazas reservadas con criterios diferentes a los de proximidad y preferencia que se aplican para el alumnado en general.

En este sentido, el Síndic de Greuges considera que el criterio que determina la asignación de los recursos de apoyo a los centros debería ser fundamentalmente la valoración de las necesidades específicas de apoyo educativo del alumnado de cada centro, una vez se haya distribuido de acuerdo con su demanda y respetando principio de escolarización equilibrada de alumnado. La escolarización equilibrada de alumnado, en cualquier caso, requiere una distribución también equilibrada de los recursos y apoyos entre los centros.

La menor escolarización de alumnado con necesidades educativas especiales en los centros concertados

Los desequilibrios en la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros ordinarios están condicionados también, como ya sucede con el alumnado con necesidades educativas específicas derivadas de situaciones socioeconómicas o socioculturales, por la titularidad de los centros. Los centros concertados tienen una menor proporción de alumnado con necesidades educativas especiales que los centros públicos. Esta realidad se explica, en parte, nuevamente, por la distribución desigual de los recursos de atención a la diversidad en función de la titularidad del centro: más adelante se expone

que los centros concertados disponen de una menor dotación de recursos de atención a la diversidad financiada con fondos públicos que el sector público.

Si se toman como referencia las solicitudes presentadas en el proceso ordinario de preinscripción para el curso 2020/2021, el 85,5% del alumnado con necesidades educativas especiales solicita en primera opción plaza en el sector público, mientras que en el caso del alumnado ordinario esta proporción decrece hasta el 77,1%. De hecho, las solicitudes de preinscripción de alumnado con necesidades educativas especiales representan el 2,8% de las solicitudes totales en el sector público, y sólo

el 1,6% en el sector concertado (ver la tabla 17).

Esta mayor orientación del alumnado con necesidades educativas especiales hacia el sector público en la preinscripción escolar se traduce, también, en unos niveles de escolarización más elevados. En la educación primaria, el 67,8% del alumnado está escolarizado en el sector público, mientras que el alumnado con necesidades educativas especiales lo está en el 78,4%, 11 puntos porcentuales más. En la educación secundaria obligatoria, el 64,6% de alumnado está escolarizado en el sector público, el 73,1% en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales (ver la tabla 18).

Tabla 17. Solicitudes presentadas en el proceso ordinario de preinscripción para el curso 2020/2021)

	Público	Privado	Total	% público
NEE - A	3.219	548	3.767	85,5
Ordinario	107.319	31.945	139.264	77,1
Total general	115.622	34.022	149.644	77,3
% NEE - A	2,8	1,6	2,5	-

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Taula 18. Alumnado con necesidades educativas especiales en centros ordinarios por sector de titularidad para el curso 2019/2020

	Educación infantil	Educación primaria	Educación secundaria obligatoria
Alumnado NEE A	4.172	14.282	10.920
Sector público	3.321	11.195	7.985
Sector concertado	844	3.054	2.899
Sector privat no concertado	7	33	36
% público	79,6	78,4	73,1
Alumnado total	213.352	479.958	331.681
Sector público	145.075	325.314	214.379
Sector concertado	65.496	147.912	112.470
Sector privat no concertado	2.781	6.732	4.832
% público	68	67,8	64,6

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

4.3.2. La movilidad del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros

La movilidad del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros ordinarios y el paso de los centros ordinarios a los centros de educación especial

La movilidad entre centros ordinarios y entre centros ordinarios y de educación especial es otro de los elementos que se observa en el análisis de la escolarización de alumnado con necesidades educativas especiales.

A través de las quejas recibidas en el Síndic, por ejemplo, se constata que, en ocasiones, situaciones de desacuerdo de las familias con la atención educativa del alumnado en los centros (por carencias relacionadas con la actuación del centro o la dotación de apoyos) pueden derivar en cambios de centro educativo del alumnado hacia otros centros ordinarios.

También se tiene conocimiento de situaciones de cambio de tipo de escolarización hacia centros de educación especial, en ocasiones aconsejadas desde los propios centros en base a supuestas situaciones de falta de recursos o necesidades del menor.

Los datos obtenidos del proceso para el curso 2019/2020 evidencian que el número de solicitudes presentadas a mitad de la escolaridad (excluyendo P3 y 1º de ESO) por alumnado con necesidades educativas especiales es relativamente bajo entre centros ordinarios, 545, lo que representa cerca de 2 solicitudes por cada 100 alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en estos niveles educativos, no siendo la movilidad de este alumnado más elevada que la del alumnado sin necesidades educativas especiales.

Si se toma como referencia el porcentaje de solicitudes de alumnado con necesidades educativas sobre el total de solicitudes a mitad de la escolaridad en los centros ordinarios, éstas se sitúan entre el 1% y el 2,5%, por debajo del peso de este alumnado en la educación infantil de segundo ciclo y primaria (2,7%) y a la ESO (3,3%) (ver la tabla 19). Cabe señalar que si bien los cambios de centro de alumnado con necesidades educativas especiales entre centros ordinarios no siempre pasan por el proceso ordinario de preinscripción, la movilidad de alumnado a mitad de la escolaridad es mayor entre el alumnado sin necesidades educativas especiales (las solicitudes ordinarias respecto al alumnado matriculado son del 2,9%) que entre el alumnado con necesidades educativas especiales (2,2%).

Tabla 19. Solicitudes presentadas en centros ordinarios en el proceso ordinario de preinscripción para el curso 2019/2020

	Sol. validadas ord.	Sol. validadas NEE - A	Sol. validadas total	% NEE A
P3 EINF	62.497	1.177	66.679	1,8
P4 EINF	2.427	35	2.548	1,4
P5 EINF	2.144	51	2.265	2,3
1º EPRI	3.035	88	3.207	2,7
2º EPRI	2.128	53	2.260	2,3
3º EPRI	2.344	52	2.478	2,1
4º EPRI	2.261	55	2.402	2,3
5º EPRI	2.175	53	2.299	2,3
6º EPRI	1.527	40	1.646	2,4
1º ESO	52.224	1.992	57.006	3,5
2º ESO	2.074	56	2.203	2,5
3º ESO	2.443	33	2.530	1,3
4º ESO	1.965	29	2.035	1,4
Total	139.244	3.714	149.558	2,5

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

A pesar de ser cuantitativamente baja, el problema de esta movilidad radica en la motivación del cambio, generalmente causado por la percepción de calidad por parte de las familias en la atención educativa prestada, con las dificultades de seguimiento, formación de los profesionales y disponibilidad de recursos específicos de atención a la diversidad, así como en el hecho de que una parte de estos cambios huye del modelo de inclusión escolar y pasa a escolarizarse en centros de educación especial. El análisis del alumnado escolarizado en centros de

educación especial por edades evidencia un crecimiento sostenido, cohorte tras cohorte, del alumnado escolarizado en estos centros. Durante la edad de escolarización obligatoria, el crecimiento más significativo se produce en el paso de primaria a secundaria: mientras que entre los 3 y 10 años, el crecimiento del alumnado de la cohorte de edad respecto a la cohorte anterior en los centros de educación especial es de 30 alumnos de media por cohorte (29,9), entre los 12 y 13 años, esta media se incrementa hasta los 113,5 (ver la tabla 20).

Tabla 20. Alumnado escolarizado en centros de educación especial por edad al curso 2019/20200

Edad	Alumnado	Incremento cohorte respecto a cohorte anterior (n)	Incremento cohorte respecto a cohorte anterior (%)
3 años	58	-	-
4 años	94	36	62,1
5 años	127	33	35,1
6 años	164	37	29,1
7 años	180	16	9,8
8 años	227	47	26,1
9 años	257	30	13,2
10 años	267	10	3,9
11 años	336	69	25,8
12 años	440	104	31
13 años	563	123	28
14 años	630	67	11,9
15 años	635	5	0,8
16 años	840	205	32,3
17 años	872	32	3,8
18 años	705	-167	-19,2
19 años	588	-117	-16,6
20 años	333	-255	-43,4
21 o más años	140	-193	-58

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Ante esta situación, conviene recordar que el derecho a la educación inclusiva es un derecho reconocido a todas las personas, a todos los niños y adolescentes, extendiéndose a todas las etapas educativas y a lo largo de la vida.

Hay que adoptar medidas para evitar a las situaciones de cambio de centro entre

escuelas ordinarias y entre éstas y los centros de educación especial. En este sentido, como ya se ha señalado, hay que garantizar que el modelo de escuela inclusiva se aplica de forma equiparable en todos los centros ordinarios dentro de la diversidad de proyectos educativos.

Adicionalmente, hay que adoptar medidas también para garantizar el derecho a la inclusión en la etapa de educación secundaria y en las enseñanzas posobligatorias. El Decreto 150/2017 prevé que los centros deben poner especial atención en las transiciones entre etapas y deben disponer de protocolos específicos de transición entre enseñanzas o etapas educativas para proporcionar al alumnado acompañamiento y apoyo en su itinerario formativo (artículo 16).

La presencia de proyectos educativos más inclusivos/expulsivos

Uno de los factores que puede tener incidencia en la distribución no equilibrada de alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios y en su movilidad es la diferencia existente entre los proyectos educativos de centro respecto a la inclusión y el impacto de estas diferencias en la acogida y atención educativa que reciben menores y familias.

La inclusión conlleva un cambio de enfoque e implica un proceso de transformación en el contenido de las enseñanzas y en los métodos y estrategias de aprendizaje. La implantación de este modelo requiere que sea asumido como cultura del centro y que se concrete en el proyecto educativo, en tanto que éste orienta la actividad pedagógica y los objetivos.

La LEC parte de la consideración de que el proyecto educativo constituye la máxima expresión de la autonomía de centro, pero esta autonomía se enmarca dentro de los principios generales que rigen el sistema educativo y debe tener en cuenta los criterios organizativos y pedagógicos previstos en la LEC.

La inclusión aparece ampliamente referenciada como un principio del sistema y como un derecho del alumnado y debe formar parte de los proyectos educativos de centro para garantizar que impregna todas las prácticas del centro educativo.

Según la LEC los proyectos educativos de los centros deben considerar los elementos curriculares, metodológicos y organizativos para la participación de todos los alumnos en los entornos escolares ordinarios,

independientemente de sus condiciones y capacidades (art. 81 LEC).

Sin embargo, el Síndic constata diferencias significativas en la respuesta educativa de los centros que en ocasiones evidencian, más allá de los recursos u otras dificultades, el hecho de que no todos los proyectos educativos asumen un enfoque inclusivo centrado en las capacidades del alumnado ni garantizan su inclusión en la misma medida.

Proyectos educativos muy centrados en los aspectos académicos pueden dificultar la personalización de los aprendizajes y la creación de entornos verdaderamente inclusivos, pero las dificultades para la inclusión también pueden surgir en proyectos alternativos diferentes.

En este sentido, es necesario que la autonomía pedagógica y organizativa que se concreta en la diversidad de proyectos educativos tome como base la inclusión efectiva y el derecho a la educación de todo el alumnado.

En este contexto, el Síndic recuerda que el Departamento de Educación y los servicios educativos tienen atribuidas entre sus funciones el apoyo a los centros en la formulación del proyecto educativo (art. 86 LEC) y que este apoyo es necesario para garantizar que su contenido y todas las prácticas escolares tienen en cuenta la diversidad y fomentan la inclusión.

Las dificultades del cambio en la voluntad de las familias en la escolarización del alumnado en los centros ordinarios

El Decreto 150/2017, como ya se ha señalado, otorga a la familia la capacidad de decidir sobre la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales en centros de educación especial. Esta opción se plantea de forma excepcional, únicamente para los alumnos con discapacidades graves o severas que necesiten una elevada intensidad de apoyo educativo y medidas curriculares, metodológicas, organizativas o psicopedagógicas altamente individualizadas, requiriendo la aceptación de los padres, madres o tutores a la propuesta de escolarización realizada por el EAP. En el supuesto

de que no exista la aceptación de los progenitores, es preceptivo el informe de la Inspección de Educación (artículo 18).

Sin embargo, en la práctica, no existe una apuesta clara por parte de las familias por la educación inclusiva. Esta realidad, que se constata con la falta de cambios en los patrones de demanda y acceso a los centros de educación especial desde la aprobación del Decreto 150/2017, se explica también por la valoración que hacen determinadas familias de la atención recibida en el marco de los centros ordinarios, en parte también por una valoración excesivamente condicionada a la asignación individual de recursos de apoyo.

El Síndic ha recibido quejas de familias en desacuerdo con el centro educativo asignado a sus niños, que consideraban no adecuado a sus necesidades. Otras familias han expresado el desacuerdo con la distribución de apoyos intensivos entre los centros del territorio, que consideraban insuficiente, y también la preocupación por la concentración de alumnado con necesidades educativas especiales que se pudiera derivar de la dotación de este recurso.

La voluntad de las familias aparece como uno de los elementos previstos por el marco normativo en la propuesta de escolarización que formula el EAP y en el procedimiento de admisión. Sin embargo, la asignación de plaza escolar debe tener en cuenta otros elementos adicionales, especialmente las necesidades del alumnado, pero también criterios de sostenibilidad como los recursos de que ya se han dotado a los centros y la complejidad del alumnado atendido, así como la distribución equilibrada de este alumnado.

La voluntad de las familias debe ponderarse con estos elementos y, en este sentido, la publicación del mapa territorial de recursos personales y materiales que prevé el Decreto 150/2017, a estas alturas pendiente, debe permitir, además de diseñar itinerarios personalizados para el alumnado, añadir claridad en la información de que disponen las familias respecto a los recursos y su distribución.

Por otra parte, y de forma paralela, una adecuada implantación del Decreto 150/2017 y la progresiva eliminación de las carencias

existentes en la atención del alumnado en centros ordinarios debe poder garantizar que todos los centros educativos, dentro de los respectivos proyectos educativos, garanticen una atención educativa inclusiva al alumnado que asegure su máximo desarrollo.

4.4. LA DETECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE APOYO EDUCATIVO

4.4.1. La detección tardía de las necesidades específicas de apoyo educativo y los efectos sobre la escolarización del alumnado

La detección tardía de determinadas necesidades educativas especiales

La detección de las necesidades educativas del alumnado es un elemento imprescindible para ofrecer a los alumnos una atención educativa que se ajuste a sus necesidades y les permita alcanzar el máximo desarrollo posible.

El marco normativo regulador del sistema educativo se hace eco de la importancia de la detección, atribuyendo a la Administración educativa el deber de establecer los procedimientos y dotar de los recursos para identificar de forma temprana las necesidades educativas específicas del alumnado (artículo 71.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

La LEC y el Decreto 150/2017 ponen el foco en la educación infantil como etapa clave para asegurar la detección precoz de las necesidades educativas específicas de los alumnos, cometido que debe continuarse en la educación básica.

Esta detección se lleva a cabo, según el mencionado decreto, a partir de la observación de los maestros, de los educadores y de los técnicos de educación infantil, mediante un proceso de evaluación psicopedagógica que se lleva a cabo en un contexto educativo y que debe culminar, en su caso, con la evaluación psicopedagógica de los EAP en colaboración con los docentes del centro, y con la participación de los padres, madres o tutores legales y del alumno (artículo 15 del Decreto 150/2017).

Esta evaluación psicopedagógica incluye la recogida, el análisis y la valoración de información relevante sobre el desarrollo personal y social del alumno, su capacidad de comunicación y de relación con los demás, el nivel de consecución de las competencias básicas, el tipo y grado de intensidad de las medidas y apoyos recibidos y su evolución escolar, las orientaciones para planificar la respuesta educativa, y el tipo y el grado de intensidad de apoyo que requiere actualmente.

El desarrollo de programas de cribado por parte del Departamento de Salud ha facilitado la detección precoz de determinadas necesidades específicas, como es el caso de la hipoacusia neonatal.

Sin embargo, el Síndic, a través de las quejas recibidas, destaca la existencia de retrasos o dificultades en la detección de necesidades específicas de apoyo educativo, que en ocasiones tienen lugar avanzada la escolarización. Los datos de prevalencia de las necesidades educativas especiales ponen de manifiesto que aumenta a medida en que se avanza en las etapas educativas. En el curso 2019/2020 sólo el 2,0% de alumnado escolarizado en la educación infantil de segundo ciclo tiene necesidades educativas especiales, mientras que este porcentaje se incrementa hasta el 3,3%, un 68,4% más, en la educación secundaria obligatoria (ver la tabla 21).

Tabla 21. Alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios por enseñanza en el curso 2019/2020

	Alumnado NEE A	Alumnado total	% alumnado NEE A
Educación infantil de segundo ciclo	4.172	213.352	2,0
Educación primaria	14.282	479.958	3,0
Educación infantil de segundo ciclo y primaria	18.454	693.310	2,7
Educación secundaria obligatoria	10.920	331.681	3,3

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Las dificultades de detección de determinadas necesidades específicas de apoyo educativo: los trastornos de aprendizaje y las altas capacidades

Dentro de estas carencias de detección destacan las relacionadas con el abordaje de los trastornos de aprendizaje, que han sido motivo de queja, por ejemplo, de la Asociación Catalana de la Dislexia y el Grupo de Trabajo de los Trastornos del Aprendizaje de la Sociedad Catalana de Pediatría.

Estas entidades señalan que gran parte de las dificultades de aprendizaje tienen el origen en los trastornos específicos del aprendizaje (TA), fundamentalmente la dislexia, la discalculia, los trastornos de atención aislados y los trastornos del lenguaje (TELF), y que el trastorno de déficit de atención e hiperactividad (TDAH), aunque no es estrictamente un trastorno del aprendizaje, también condiciona significativamente el aprendizaje en muchos casos.

Estos trastornos afectan a una gran parte de la población y son causa de fracaso escolar, permanencia en el curso o repetición, así como otras dificultades asociadas como son la falta de autoestima u otros problemas emocionales en el alumno cuando no se abordan adecuadamente.

A pesar de ello, se observan dificultades en su detección, dado que en ocasiones el alumnado disléxico y con otro TA presenta otras circunstancias concomitantes que pueden confundir el entorno con poco conocimiento técnico sobre esta cuestión, no llegándose a producir la intervención del EAP ni elaborándose un plan individualizado, o no teniendo lugar esta intervención en el momento adecuado.

Las dificultades en la detección del TA desembocan a menudo en situaciones de falta de equidad, dado que las funciones atribuidas a los EAP son suplidas por

centros de diagnóstico e intervención de carácter privado, a los que no tienen acceso todas las familias.

Por otra parte, la falta de una evaluación diagnóstica y de un plan de apoyo individualizado validado por los centros educativos en el momento adecuado puede condicionar el acceso de este alumnado a medidas de apoyo previstas por la propia Administración educativa, como ayudas económicas, acceso al Tribunal Ordinario Específico para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (TOE) en las pruebas de acceso a la universidad (PAU), etc., especialmente cuando requieren un diagnóstico validado por el centro educativo y el equipo psicopedagógico correspondiente.

Hay que prever mecanismos para garantizar que se efectúe una diagnosis precoz y oficial desde el ámbito público en todos los casos, tanto desde el ámbito sanitario como educativo, y de forma coordinada, de acuerdo con criterios contrastados científicamente, e implementar los recursos necesarios para ofrecer una respuesta temprana a estas necesidades, para facilitar la atención de las necesidades educativas de este alumnado que prevenga el fracaso escolar y garantice su continuidad en el sistema educativo.

En relación con las dificultades de detección, también puede mencionarse el alumnado con altas capacidades (AC) y las dificultades que esto conlleva a la hora de ofrecer a este alumnado el tipo de intervención educativa que necesita. La Guía del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña publicada en 2013 establece que “el número y el porcentaje de alumnos identificados como superdotados o talentosos varía en función de las prácticas y los instrumentos utilizados; de todas formas, existe un amplio consenso de que representan del 4 al 6% de la población escolar”. Sin embargo, según señala la Guía actualizada del Grupo de Trabajo de Altas Capacidades (GTAC) del Colegio Oficial de Psicología de Cataluña (COPC) y del Grupo de Investigación de Altas Capacidades (GRAC) del Colegio de Pedagogos de Cataluña (COPEC) 2018, “se ha comprobado en estudios realizados a lo largo de estas tres últimas décadas que la proporción de estudiantes dotados con algún tipo de alta capacidad puede llegar a ser del 15 al 20% de la población general”.

Este alumnado aún se ve más desatendido en el caso de la incidencia de la llamada doble excepcionalidad, que hace referencia al alumnado con un perfil de AC con dificultades o trastornos específicos que pueden influir significativamente en su expresión. Cuando los alumnos presentan una combinación simultánea de dos fenómenos que se caracterizan por ser considerados contrapuestos y/o incompatibles, cuando se combinan, por ejemplo, AC y dificultades de aprendizaje, resulta aún más complejo ofrecerles una respuesta educativa adaptada a sus necesidades, debido a que sus dificultades pueden ocultar o enmascarar su capacidad real o porque su habilidad intelectual puede eclipsar sus dificultades. Los diagnósticos múltiples suponen un reto a la hora de intervenir simultáneamente en las necesidades derivadas de cada área.

Según establece la Guía actualizada del Grupo de Trabajo de Altas Capacidades, la evaluación de las AC se realiza mediante una valoración psicopedagógica que evidencia al mismo tiempo la probabilidad de que el alumno requiera medidas educativas diferentes a las orientadas a la mayor parte de su grupo de edad. Esta información debe complementarse con la procedente de su contexto concreto para garantizar que las medidas de intervención siempre sean personalizadas, teniendo en cuenta el perfil de capacidades del alumno dentro del contexto educativo real del que participa. Esta valoración deben llevarla a cabo psicólogos, pedagogos y psicopedagogos acreditados (colegiados), y en caso de que se constate la necesidad de valorar aspectos clínicos (por ejemplo, sintomatología ansiosa o depresiva), la evaluación deberá ser realizada por psicólogos clínicos/sanitarios acreditados.

En relación con la atención de este alumnado, según establece la propia Guía, “el equipo docente, coordinado por el tutor/a, debe aportar a los profesionales de los EAP o al orientador u orientadora la información escolar relevante del alumno. Para los alumnos que ya tienen una valoración psicopedagógica de algún centro de diagnóstico, no es necesario que el EAP realice una nueva valoración, sino que es necesario que colabore en la elaboración del plan individualizado (PI) y las medidas educativas que en cada caso y contexto se consideren más eficaces para favorecer el desarrollo de las capacidades del alumno”.

Uno de los retos de la atención inclusiva del alumnado con altas capacidades es desterrar la falsa creencia de que no puede tener nunca alguna dificultad o trastorno de aprendizaje y/o de que presenta elevados niveles de autonomía a la hora de aprender. Diferentes estudios han demostrado que un alto porcentaje de estos alumnos presentan carencias en el rendimiento académico.

El hecho de poder identificar de forma precoz a un alumno con AC y poder definir su perfil puede favorecer una correcta intervención educativa que pueda cubrir las necesidades escolares que presenta a lo largo de toda la etapa educativa, en especial en la educación secundaria obligatoria y postobligatoria. Es por este motivo que es tan importante detectarlo y darle una atención adecuada para conseguir una educación inclusiva con los apoyos adecuados a sus necesidades en cada momento de su desarrollo. Como en cualquier otro caso en que un niño muestre tener necesidades específicas, la detección precoz es fundamental a la hora de establecer pautas educativas inclusivas adecuadas y dar respuestas a las necesidades que pueda presentar.

4.4.2. La dilación en la intervención de los EAP en la detección y evaluación de las necesidades educativas especiales

La saturación de los EAP y la falta de intensidad en su intervención

Los equipos de asesoramiento psicopedagógico constituyen un elemento fundamental dentro del modelo de escuela inclusiva en Cataluña. Con una composición multidisciplinaria y distribuidos por todo el territorio, tienen atribuidas diferentes funciones cuyo desarrollo tiene incidencia directa en el funcionamiento del sistema y en la calidad de la atención que recibe al alumnado.

Entre estas funciones se incluyen las relacionadas con la detección y evaluación de las necesidades educativas del alumnado (en colaboración con docentes, especialistas y servicios específicos), funciones de participación en el seguimiento, asesoramiento a los equipos docentes en la elaboración de los proyectos educativos, asesoramiento y orientación a las familias, alumnado y equipos, y funciones de colaboración con otros servicios (salud, servicios sociales) para garantizar una

atención coordinada del alumnado. Sin embargo, esta importancia no se ha traducido en la práctica en capacidad de liderazgo suficiente para la transformación educativa que requiere el sistema para ser verdaderamente inclusivo. En ocasiones por falta de formación en la acción asesora (asesoramiento colaborativo), en ocasiones por falta de experiencia sobre el trabajo en los centros escolares, en ocasiones por la saturación de los propios EAP, en ocasiones por falta de recursos en los centros, en ocasiones por falta de formación sobre el modelo de inclusión escolar, hay profesionales de los EAP que no consiguen orientar a las familias de alumnado con necesidades educativas especiales hacia los centros ordinarios y asesorar convenientemente a estos centros para la inclusión de este alumnado.

A través de las quejas, el Síndic ha tenido conocimiento de carencias que tienen relación con la elevada carga de trabajo y una dotación de recursos insuficientes de estos equipos para cumplir con el encargo que tienen atribuido en algunos territorios. En este sentido, se han observado situaciones de retraso en la elaboración del dictamen de evaluación de necesidades educativas especiales y situaciones de falta de intervención suficiente con las familias que pueden ser indicativas de situaciones de saturación de estos equipos. En el mismo sentido, determinados centros educativos se han referido a la falta de intensidad en la intervención de estos equipos y a la necesidad de que puedan tener una presencia más frecuente en los centros, demanda que ha sido planteada de forma específica en el caso de los centros concertados.

Los datos disponibles evidencian que la dotación de los EAP ha tendido a crecer en los últimos seis cursos, con un salto especialmente significativo en el curso 2020/2021. Respecto al curso 2015/2016, hay 97 psicopedagogos más, lo que representa un incremento del 18,6%; 11 trabajadores sociales más, con un incremento del 10,0%, y 18 fisioterapeutas más, con un aumento del 20,7% (ver la tabla 23). Este incremento de las dotaciones debe permitir reducir la saturación de los EAP y mejorar la intervención de estos en los centros y con las familias, especialmente en el caso de los EAP con mayores ratios de alumnado atendido por profesional.

Tabla 22. Evolución de los recursos disponibles en los EAP (2015-2021)

EAP	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Psicopedagogos/as	521	537	567	567	567	618 (+22 COVID)
Trabajadores/as sociales	110	110	106	106	108	121
Fisioterapeutas	87	87	87	87	87	105

Fuente: Departamento de Educación

En este sentido, conviene destacar las desigualdades territoriales existentes entre los 77 EAP de toda Cataluña. En el curso 2019/2020, el personal psicopedagogo ha alcanzado cerca de 52.500 alumnos, con ratios de media elevada, de 92,6 alumnos atendidos por cada profesional. Los EAP de

los servicios territoriales de Lleida o Tarragona, por ejemplo, presentan ratios de alumnos atendidos por profesional sensiblemente más elevadas que los de los servicios del Vallès Occidental, el Baix Llobregat o el Consorcio de Educación de Barcelona (ver la tabla 23).

Tabla 23. Dotaciones y alumnado atendido en los EAP (2019-2020)

Servicio Territorial	Alumnado atendido (2019/2020)				Número de profesionales (2019/2020)				Alumnado atendido por profesional			Alumnado escolarizado (EINF-EPRI-ESO) por profesional (*100)		
	Alumna- do Psico- pedago- go/a	Alumna- do Traba- jado- res/as sociales	Alum- nado Fisiotera- peutas	Informes NESE asociadas a NEE por escolari- zación en CEE	Número EAP	Psicope- dagogos/ as	Trabaja- dores/as sociales	Fisiotera- peutas	Alumna- do Psico- pedago- go/a	Alumna- do Traba- jado- res/as sociales	Alum- nado Fisiotera- peutas	Alumna- do Psico- pedago- go/a	Alumna- do Traba- jado- res/as sociales	Alum- nado Fisiotera- peutas
Baix Llobregat	4.831	2.105	326	87	9	68	14	12	71	150,4	27,2	16,7	81,1	94,6
Barcelona Comarques	5.922	1.575	333	78	6	62	8	10	95,5	196,9	33,3	18,8	145,4	116,4
Consorci d'Educació de Barcelona	7.622	4.169	549	200	10	89	19	11	85,6	219,4	49,9	20,2	94,5	163,2
Catalunya Central	4.222	3.552	221	59	5	43	5	4	98,2	710,4	55,3	17,3	148,6	185,7
Girona	5.836	4.681	367	71	10	60	12	17	97,3	390,1	21,6	18	90,1	63,6
Lleida	5.301	3.197	261	76	10	41	14	6	129,3	228,4	43,5	13,7	40,3	93,9
Tarragona	5.997	3.496	309	56	8	51	12	8	117,6	291,3	38,6	17,9	76,1	114,1
Terres de l'Ebre	1.432	1.113	116	12	4	16	5	2	89,5	222,6	58	13,9	44,6	111,5
Vallès Occidental	4.706	3.863	414	108	8	70	10	10	67,2	386,3	41,4	20	139,7	139,7
Maresme-Vallès Oriental	6.539	2.669	249	41	7	66	9	7	99,1	296,6	35,6	18,7	137,3	176,6
Total	52.408	30.420	3.145	788	77	566	108	87	92,6	282	36,1	18,1	94,9	118

Fuente: Departamento de Educación

En cualquier caso, ante las ratios elevadas de alumnado atendido por profesional, el Síndic recuerda que los EAP desempeñan funciones que son clave para implementar efectivamente el modelo de escuela inclusiva, siendo un recurso imprescindible para su buen funcionamiento.

Realizar un estudio y una evaluación esmerada de las necesidades educativas de menores y una propuesta de medidas de atención educativa ajustada a sus necesidades resulta imprescindible para garantizar el derecho a la educación. Sin embargo, el apoyo a los centros educativos y la coordinación con otros servicios que atienden a los menores son elementos clave para asegurar la implantación del modelo.

Desde esta perspectiva, es necesario asegurar una dotación que permita a estos equipos desempeñar las funciones que tienen asignadas y en todos los centros que prestan el servicio de educación de Cataluña.

La intervención tardía de los EAP en el diagnóstico y la valoración de las necesidades y en la elaboración de los planes individualizados (PI)

El estudio de las quejas recibidas en la institución del Síndic de Greuges pone de manifiesto, como ya se ha mencionado precedentemente, la demora en la intervención de los EAP, que provoca retrasos, a su vez, no sólo en la obtención de los informes de diagnóstico, sino también en el proceso de definición de la ayuda o apoyo que necesita el alumnado para garantizar su derecho a la educación inclusiva en un centro educativo ordinario. Los informes de los EAP, en algunos casos, no están elaborados dentro del primer trimestre, como marca la normativa.

Otro asunto que se pone de manifiesto en la tramitación de algunas de las quejas que ha conocido el Síndic es que no siempre que existe un informe del EAP de reconocimiento de necesidades educativas especiales y de otras necesidades específicas de apoyo educativo que requieren medidas de apoyo complementarios e intensivos se hace el plan individualizado (PI) correspondiente para aquel alumno.

El PI es el documento que “recoge las valoraciones y la toma de decisiones de los equipos docentes —con la participación de la familia y del alumno—, sobre la planificación de medidas, actuaciones y apoyos para dar respuesta a situaciones singulares de determinados alumnos en todo el contexto en que se desarrolla el proyecto educativo”.

Se prevé que debe elaborarse en el segundo ciclo de educación infantil, en la educación primaria y en la educación secundaria obligatoria en el caso de alumnado con necesidades educativas especiales (NEE), así como los otros supuestos específicos previstos por el Decreto 150/2017, y el equipo docente debe elaborarlo en el plazo máximo de dos meses desde el inicio de curso o desde el momento en que se determine su necesidad.

Sin embargo, en el marco de la tramitación de las quejas, el Síndic observa que el alumnado no siempre dispone de este documento dentro del plazo previsto por la norma y que, por otra parte, su contenido no siempre es conocido por las familias.

Hay que recordar que el PI concreta la atención educativa que recibirá el alumnado y expresa la personalización del aprendizaje que se encuentra en la base de la inclusión. Por este motivo, constituye un elemento clave para planificar, tomar decisiones, establecer criterios de seguimiento y garantizar una atención educativa que responda a las necesidades del menor.

Aunque el Decreto 150/2017 prevé de forma expresa facilitar copia del PI a las familias sólo en la educación secundaria, el Síndic considera que las familias deben poder disponer de información de la atención educativa como un elemento necesario para que puedan conocer y valorar la atención que reciben los menores. En este sentido, algunas de las familias que se dirigían al Síndic para exponer la preocupación por el apoyo asignado a sus hijos, que consideraban insuficiente, desconocían cuáles eran las medidas organizativas previstas por el centro y cómo se concretaba la atención educativa que recibían los menores.

4.5. LAS CONDICIONES DE ESCOLARIZACIÓN Y LA PROVISIÓN DE RECURSOS EN CENTROS ORDINARIOS

4.5.1. La segregación interna del alumnado con necesidades educativas en los centros ordinarios

Además de las dificultades derivadas de la segregación del alumnado con necesidades educativas especiales en determinados centros educativos, expuestas anteriormente, en el interior de los propios centros se producen también, en algunos casos, situaciones de escolarización diferenciada respecto al alumnado sin necesidades educativas especiales. En este sentido, y especialmente en el caso de los centros que tienen recursos de apoyo intensivo, las propuestas educativas para este alumnado en muchas ocasiones implican llevar a cabo un número significativo de las horas lectivas separadas del grupo clase en espacios de atención individualizada o en aulas separadas con la atención específica del personal de atención a la diversidad, a menudo junto con los otros alumnos con necesidades educativas especiales del centro, aunque estén en niveles educativos diferentes.

En otros casos, sin necesidad de la separación física en espacios diferentes, la propia dinámica del aula ordinaria lleva al alumnado con necesidades educativas especiales a desarrollar actividades claramente diferenciadas respecto al resto del grupo clase, en ocasiones en un rincón del aula con el apoyo del personal de atención educativa o con el recurso de los dispositivos electrónicos.

Estas prácticas de segregación interna también afectan al resto de alumnado. Las experiencias de agrupación por niveles, por ejemplo, tienden a establecer espacios separados y estables para el alumnado con diferentes necesidades educativas y dificultades de escolarización.

Sobre estas prácticas, hay que tener presente que si bien es cierto que en algunos casos concretos y para la atención de necesidades muy concretas puede ser necesario separar puntualmente a un alumno de su grupo clase (para realizar una atención de logopedia, por ejemplo), la propuesta de la educación inclusiva debe buscar que el alumno forme

parte de su grupo clase en la mayor parte del tiempo escolar posible, y en cualquier caso es el sistema, la escuela y el aula (concebida más allá del espacio físico donde se produce la interacción del alumno con los iguales y con el personal docente) el que debe adaptarse con el objetivo de que todo el alumnado pueda disfrutar de todas las actividades y propuestas educativas en condiciones de igualdad.

Hay que recordar, en esta línea, que la atención a la diversidad y la inclusión en el aula ordinaria de todo el alumnado debe ser la opción preferente del sistema educativo, enmarcado todo dentro de un objetivo más global de inclusión social de la diversidad, lo que implica replanteamiento integral de la educación y de la forma de trabajar en la escuela y el aula.

En este sentido, debe huirse de las propuestas educativas que gestionan los recursos de apoyo para la educación inclusiva como espacios/aulas en que se atiende de forma aislada o separada al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, en especial de las necesidades educativas especiales. Los recursos de apoyo (los universales pero también los específicos e intensivos) deben incorporarse en el conjunto del proyecto educativo para favorecer el trabajo en equipo con todo el claustro y en los espacios naturales del alumnado, su grupo clase, como parte de la realidad de la escuela.

4.5.2. Las elevadas ratios para garantizar la atención personalizada

El número de alumnado por clase constituye otro de los elementos con incidencia en el éxito de la implantación del modelo de escuela inclusiva.

El número máximo de alumnado por grupo está establecido por la normativa básica estatal, que lo prevé como uno de los requisitos mínimos para impartir las enseñanzas “con garantía de calidad” (art. 14 de la LODE). En concreto, se prevé un número máximo de 25 alumnos por unidad en el segundo ciclo de educación infantil y primaria, 30 en la educación secundaria obligatoria y 35 en bachillerato (Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros).

El análisis comparado constata que estas ratios son elevadas en relación con el número de alumnado por grupo establecido en otros países de la Unión Europea.

Con carácter general, la reducción de la ratio de alumnado por grupo facilita la labor docente y la atención individualizada del alumnado, que se encuentra en la base del modelo de escuela inclusiva. En este sentido, la reducción del número de alumnos por grupo favorece la atención a la diversidad y permite dar mejor respuesta a las necesidades individuales del alumnado.

La ratio establecida por la normativa estatal tiene carácter de máximos y la propia LEC admite la posibilidad de establecer ratios inferiores al regular los criterios de organización pedagógica en la educación básica: “En las etapas que integran la educación básica, la organización de los recursos asignados a cada centro puede orientarse al funcionamiento en grupos clase por debajo de las ratios establecidas cuando ésta sea una opción metodológica coherente con el proyecto educativo y las necesidades que se reconocen” (artículo 79.3).

A pesar de esta previsión, el Síndic constata que, con carácter general, predomina el recurso a agrupamientos basados en el número máximo de alumnado previsto en la normativa, lo que supone una dificultad en la atención educativa individualizada del alumnado.

Ante esta situación, el Síndic pide una reflexión en torno a la conveniencia de establecer normativamente ratios más reducidas y de impulsar modelos organizativos que conlleven una minoración del número de alumnado por grupo.

En esta misma línea, y más allá de las ratios, también sería necesario valorar hasta qué punto la dimensión de los centros y el número de profesorado que interviene en cada grupo clase también afecta a la capacidad de inclusión del alumnado. En el caso de secundaria, por ejemplo, la existencia de centros grandes y con un número elevado de profesorado por cada grupo clase genera dificultades añadidas a la inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales (y a su detección).

4.5.3. La falta de desarrollo de las medidas que fomenten la personalización de los aprendizajes y el acompañamiento del alumnado

El Decreto 150/2017 vincula el desarrollo del modelo de educación inclusiva al desarrollo de medidas universales como son la personalización de los aprendizajes, la organización flexible del centro, los procesos de acción tutorial y orientación, entre otros.

La experiencia constata, sin embargo, que estas medidas aún están insuficientemente desarrolladas en los proyectos educativos de los centros y que, cuando lo están, como pasa con la agrupación por nivel en secundaria, no siempre se orientan a reforzar la inclusión del alumnado.

Hay que avanzar en el desarrollo de estrategias de personalización de los aprendizajes, dado que a menudo los currículums y la organización pedagógica del trabajo en el aula aún son demasiados rígidos, no favoreciendo adecuar los procesos de aprendizaje a las diferentes necesidades del alumnado, teniendo en cuenta que el profesorado a menudo no tiene la formación adecuada para llevarlas a cabo. En este sentido, la personalización de los aprendizajes que está en la base del modelo requiere la transformación de las metodologías y estrategias de aprendizaje para que puedan ajustarse a las necesidades de todo el alumnado, con un enfoque orientado a desarrollar al máximo sus capacidades.

Al mismo tiempo, también existe la necesidad de potenciar la tutoría, como recurso de acompañamiento del alumnado y de promoción de la inclusión, con más horas de tutoría grupal e individualizada.

4.5.4. Las carencias de formación del profesorado en la atención de las necesidades específicas de apoyo educativo

La implantación del modelo de escuela inclusiva requiere que los profesionales tengan formación en este ámbito no sólo para conocer mejor las necesidades educativas específicas del alumnado, sino también para comprender el papel que debe tener cada profesional en un sistema educativo inclusivo.

En este sentido, el Comité de los derechos de las personas con discapacidad ha destacado la importancia de disponer de personal cualificado y comprometido para introducir y lograr la sostenibilidad de la educación inclusiva, refiriéndose a la falta de comprensión y de formación como una de las barreras para la inclusión.

Desde el año 2009 la LEC proclama la escuela inclusiva como uno de los principios que rige el sistema educativo y establece que su aplicación es uno de los criterios que hay que tener en cuenta en la organización pedagógica de los centros y en los proyectos educativos.

La propia LEC también prevé que el Departamento debe establecer convenios con las universidades para definir y organizar la formación inicial del profesorado y para garantizar su calidad (artículo 109.3), y que la formación permanente constituye un derecho y un deber del profesorado, siendo al mismo tiempo una responsabilidad de la Administración y de los otros titulares de centros educativos (artículo 110).

A pesar de estas previsiones, el Síndic constata a través de las quejas y la información que facilitan los expertos que la formación insuficiente de los profesionales constituye uno de los principales elementos que dificulta la implantación del modelo.

Según la información de que dispone el Síndic, la atención a la diversidad no tiene una presencia suficientemente significativa en la formación inicial que reciben los docentes aunque constituye uno de los ejes en torno al cual funciona el sistema educativo.

Estas carencias en la formación afectan a la calidad de la respuesta educativa que se ofrece al alumnado y por otra parte tienen impacto en el conjunto del sistema, dado que en ocasiones desemboca en la reclamación de medidas de apoyo complementario orientadas a suplir estas carencias o en situaciones de expulsión encubierta hacia otros centros, si no existe un compromiso de los equipos directivos. Paralelamente, la falta de formación del profesorado dificulta la detección precoz y la correcta atención de las necesidades de estos alumnos.

El Decreto 150/2017 atribuye a la Administración educativa la función de

“garantizar la formación necesaria a los profesionales de los centros y de los servicios educativos y de apoyo a las guarderías, parvularios, escuelas, institutos e institutos escuela” partiendo de la consideración de que la formación de los profesionales resulta imprescindible para implantar el modelo de escuela inclusiva con éxito.

El Síndic recuerda la importancia de garantizar esta formación para asegurar que pueda continuarse avanzando en la aplicación del modelo de escuela inclusiva. Estas competencias deberían formar parte de la formación inicial que reciben los docentes en el ámbito académico teniendo en cuenta que la inclusión constituye uno de los ejes en torno a los cuales se constituye el modelo educativo en Cataluña, debiéndose incluir en la formación continuada y en la dotación de un sistema de permanente de apoyos y recursos permanentes a los profesionales.

4.5.5. La concepción de los recursos de apoyo como asignación individualizada para cada alumno con necesidades educativas especiales y la débil integración en la plantilla de los centros

El alumnado con necesidades educativas especiales tiene derecho a ser atendido con el apoyo complementario que requiera y que este se adecúe prioritariamente a las necesidades educativas específicas existentes en cada grupo clase. Son estas necesidades que deben determinar el apoyo complementario requerido por el alumnado y que deben integrarse en todo el equipo de trabajo de cada centro para conseguir que cada centro sea un entorno inclusivo con un compromiso de toda comunidad educativa.

Sin embargo, en la práctica, los recursos asignados a cada centro están concebidos demasiado a menudo como recursos propios de cada alumno con necesidades educativas especiales, no como recursos propios del centro o del grupo clase de este alumnado. El uso que hacen muchos centros de las dotaciones vinculadas a la atención a la diversidad no es inclusivo, en el sentido de que se dirige al conjunto del alumnado y para convertir los entornos ordinarios de trabajo en verdaderamente inclusivos. No tendría que haber, por ejemplo, como sucede a menudo, una aula con el tutor

general y el tutor o apoyo específico para el alumnado con necesidades educativas especiales, con dinámicas de trabajo (casi) independientes.

En este sentido, hay que cambiar la mirada sobre la manera en la que se integran los apoyos adicionales en cada centro para conseguir una escuela verdaderamente inclusiva, con la idea de que no se trata de dotar a cada centro de recursos para atender a determinado alumnado con necesidades educativas especiales, sino de incorporar estos recursos para que se integren al equipo de personal que trabaja en cada centro, bajo la coordinación de la dirección.

Es indicativo, por ejemplo, que la resolución que regula anualmente las plantillas de los centros no contenga el personal de atención educativa y de apoyo, o que la movilidad de estos profesionales año tras año sea elevada o que en muchos centros el personal de atención educativa no esté integrado con el claustro de profesorado, casi como si se tratara de personal externo al centro o que está de paso para desempeñar una función muy determinada. Evidentemente, los apoyos adicionales asignados en cada momento deben formar parte del proyecto educativo de centro y de las estrategias de trabajo compartido con el resto de profesionales y de la comunidad educativa, no como recurso puntual para atender las necesidades concretas de un determinado alumnado.

En esta dinámica, los recursos SIEI tienen un papel fundamental, así como la reconversión definitiva de los CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva de los alumnos con necesidades educativas especiales (CEEPSIR).

El propio SIEI no debería consistir en un espacio fijo, una aula, definido para garantizar la atención del alumnado con necesidades educativas especiales separado de su grupo clase. El SIEI es fundamentalmente una dotación adicional de personal especializado en la atención a la diversidad que trabaja de forma coordinada con el referente de educación especial/atención a la diversidad y con el profesorado del grupo clase del alumno con necesidades educativas especiales y, en su

caso, con el personal psicopedagogo del EAP y con las familias y los terapeutas que acompañan a este alumnado fuera de la escuela.

El alumnado con necesidades educativas especiales debe poder trabajar en los diferentes espacios y en diferentes modalidades con sus compañeros del grupo clase, bien en el aula ordinaria, bien en el aula ordinaria acompañado de un profesional del SIEI y, eventualmente, en grupo reducido sólo con los profesionales del SIEI cuando se determina que requiere un apoyo específico concreto y puntual en el tiempo. Debe tenerse claro, en cualquier caso, que el alumnado con necesidades educativas especiales sigue el currículum ordinario (con las adaptaciones que sean necesarias) y, para conseguirlo, el equipo del SIEI debe coordinarse con el resto del claustro para trabajar juntos en una estrategia inclusiva común.

Adicionalmente, para conseguir procesos realmente inclusivos del alumnado con necesidades educativas especiales, es importante no sólo crear equipo, sino también cambiar estructuras y metodologías que permitan superar al máximo las barreras que separan a este alumnado de poder desarrollar su escolaridad plenamente con su grupo clase. Hay que saber detectar las barreras al aprendizaje y trabajar con el conjunto del alumnado para favorecer el máximo desarrollo posible de cada alumno.

Desde esta perspectiva, los CEEPSIR deben desarrollar un papel clave como centro que debe dotar de recursos y servicios a la escuela ordinaria a la hora de incorporar en la escuela estrategias que permitan al alumnado con necesidades educativas especiales aprender respecto al grupo y en el grupo.

El grupo clase es la unidad de referencia para los profesionales del centro, de la que forma parte el alumnado con necesidades educativas especiales y sobre la que el personal docente y de apoyo debe trabajar. La función del profesorado, con el apoyo del CEEPSIR y el resto del equipo educativo, es encontrar la manera de organizar actividades y formas de trabajar que tengan en consideración desde el principio a todo el alumnado, sean cuáles sean sus necesidades.

4.5.6. La insuficiencia de recursos y de medidas de apoyo a los centros

El desarrollo aún insuficiente de los recursos de los SIEI y la insuficiencia de personal de atención educativa, a pesar del progresivo incremento en los últimos cursos

La LEC prevé que los centros deben adoptar las medidas pertinentes para atender la diversidad del alumnado (artículo 57.5) y deben garantizar una atención específica a los alumnos, de acuerdo con sus necesidades educativas específicas.

El Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, regula el conjunto de medidas y apoyos destinados a la atención educativa de todos los alumnos, con la finalidad de favorecer su desarrollo y avanzar en el alcance de las competencias de cada etapa educativa. Los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, además de las medidas y los apoyos universales, pueden necesitar medidas y apoyos adicionales y/o también intensivos.

En esta línea, el Departamento de Educación asigna a los centros ordinarios personales de atención educativa (o financiación para su contratación), como auxiliares de educación especial, o también asigna recursos de apoyo como las aulas de acogida, los SIEI o las AIS, entre otros, en función de la presencia de alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Existe un amplio consenso en el conjunto de la comunidad educativa que la inversión del Departamento de Educación en los apoyos educativos derivados de la implantación del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, es actualmente insuficiente. En este sentido, el Síndic sigue constatando a través de las quejas recibidas la falta de recursos suficientes en los

centros educativos para atender adecuadamente al alumnado con necesidades educativas especiales con garantías de inclusión escolar, por lo que insiste en dotar a los centros ordinarios de más recursos, sea a través de la provisión suficiente de maestros de educación especial, sea a través de la asignación de personal de atención educativa y de apoyo necesario, sea a través de la implantación de los SIEI, sea a través de otras medidas de apoyo previsto en el Decreto 150/2017.

Aún existe alumnado que no es asignado por el EAP a determinados centros ordinarios y no se escolariza por falta de SIEI.

La figura del psicopedagogo, que está presente en los centros de secundaria como recurso propio, está ausente en los centros públicos de primaria, que dependen de la intervención de los EAP. Esta necesidad de recursos se ve reforzada por el incremento, tal y como se ha constatado a partir de los datos expuestos precedentemente, del número de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en centros ordinarios (ver la tabla 1).

Con todo, cabe señalar que, según los datos que aporta el Departamento de Educación, en los últimos cursos y de forma continuada se ha ido incrementando el personal de apoyo al alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios.

En el caso de los SIEI, por ejemplo, en una década, casi se ha triplicado el número de SIEI, de 316 el curso 2010/2011 a 895,5 en el curso 2020/2021, con un crecimiento sostenido en el tiempo y con un incremento especialmente significativo a raíz de la aprobación del Decreto 150/2017 (ver la tabla 24). Los SIEI se ubican especialmente en los centros públicos: en el curso 2020/2021 hay 666 centros públicos con SIEI y sólo 60 centros concertados con este recurso (ver la tabla 24).

Tabla 24. Evolución de la dotación de SIEI (2010-2021)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Número de USEE/Número de docentes para los SIEI (1)	316	331	355	359	377	426	481	551	559	764,5	895,5

Fuente: Departamento de Educación

(1) En el caso de primaria se computa una unidad por cada dotación de plantilla. En el caso de secundaria, se computa una unidad por cada 1,5 dotaciones de plantilla.

Tabla 25. Evolución de centros con SIEI por servicios territoriales (2018-2021)

Servicio Territorial	2018/2019			2019/2020			2020/2021		
	Centros públicos con SIEI	Centros concertados con SIEI	TOTAL centros con SIEI	Centros públicos con SIEI	Centros concertados con SIEI	TOTAL centros con SIEI	Centros públicos con SIEI	Centros concertados con SIEI	TOTAL centros con SIEI
CEB	46	9	55	53	9	62	64	10	74
Girona	54	4	58	61	4	65	77	5	81
Lleida	39	2	41	44	2	46	53	2	56
Tarragona	54	4	58	59	5	64	74	6	81
Barcelona Comarcas	65	9	74	72	10	82	80	12	94
Terres de l'Ebre	19	1	20	22	1	23	26	2	28
Baix Llobregat	65	4	69	69	5	74	83	6	89
Vallès Occidental	73	3	76	78	3	81	90	4	94
Maresme-Vallès Oriental	48	5	53	56	5	61	62	6	68
Catalunya Central	39	5	44	45	6	51	57	7	64
Total	502	46	548	559	50	609	666	60	729

Fuente: Departamento de Educación

En esta misma dirección, a lo largo de la última década, se ha prácticamente doblado la dotación de horas de personal auxiliar de apoyo contratado en los centros públicos, de las 23.971 horas del curso 2010/2011 a las 40.465 horas del curso 2020/2021, y también se ha incrementado la subvención para los centros concertados para personal para atender a alumnado con necesidades educativas especiales, aunque también lo ha hecho el número de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en los centros ordinarios. De hecho, si se toma en consideración esta evolución, la ratio de horas de personal auxiliar de apoyo por alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios ha tendido a decrecer ligeramente en los últimos cursos, de 1,69 el curso 2016/2017 a 1,49 el curso 2019/2020 (ver las tablas 26 y 27).

El estudio de las quejas recibidas en el Síndic constata que la evolución de la dotación de profesionales de apoyo (personal auxiliar de apoyos, etc.) de que disponen los centros no siempre está en consonancia con la evolución de las necesidades de atención que requieren

los alumnos que escolarizan, y que la asignación de profesionales de apoyo no siempre tiene en cuenta las prescripciones realizadas desde los EAP o desde otros servicios educativos y de salud.

La normativa prevé que sea el director de cada centro el responsable de planificar y organizar el apoyo complementario que requiere cada alumno en función de los recursos de que ya dispone el centro y solicitar el apoyo complementario externo necesario, que es asignado, una vez conocidas las solicitudes de los centros, y de acuerdo con una bolsa de horas finitas, por los servicios territoriales de Educación, mediante una comisión de valoración donde hay representación de la Inspección, Servicios Educativos y Gestión de Centros.

En momentos en los que no ha crecido la dotación de horas de personal auxiliar de apoyo y sí lo ha hecho la presencia de necesidades educativas especiales, el Síndic se ha ocupado de destacar que condicionar las horas asignadas a un volumen de una bolsa global de horas finitas disponible en cada territorio a repartir entre centros en

función de la distribución de necesidades educativas especiales, independientemente de la evolución del volumen de necesidades educativas especiales de cada territorio, puede provocar que haya necesidades educativas especiales no suficientemente cubiertas o desigualmente cubiertas, particularmente si en un determinado territorio aumentan las necesidades educativas especiales por encima de la disponibilidad de recursos. Al mismo tiempo, el Síndic también ha manifestado que, como es una bolsa de horas finitas, la revisión anual de la dotación de horas de cada centro

sitúa a los centros y a las familias en una situación de incertidumbre sobre los recursos de que dispondrá el centro al inicio de curso.

En último término, el mecanismo de asignación debería garantizar que la evolución de las horas de personal auxiliar de apoyo en cada centro estuviera condicionada plenamente a la evolución de la presencia de necesidades educativas especiales de cada centro, sin que esta provisión estuviera condicionada a factores externos como la presencia de necesidades educativas especiales del resto de centros del territorio.

Tabla 26. Evolución de la dotación de profesionales (2010-2021)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Auxiliares apoyo: número de horas contratadas (Total) (1)	23.971	23.971	23.971	27.791	29.439	30.083	30.323 (24.563 sense CEB)	32.148 (27.418 sense CEB)	32.148 (27.418 sense CEB)	33.504 (28.324 sense CEB)	40.465 (34.249 sense CEB)
Auxiliares de EE	124	126	126	125	119	118	118	116	116	116	-
Docente especialistas de educación especial (2º ciclo de educación infantil y educación primaria)	3.074	3.050	2.948	3.260	3.244	3.080	3.290	3378	-	-	-
Docente especialistas de educación especial (2º ciclo de educación infantil y educación primaria) (centros públicos)	2.500	2.479	2.388	2.460	2.525	2.564	2.624	2.741	2699	2734	2686
Alumnado NEE A por docente especialistas de educación especial (2º ciclo de educación infantil y educación primaria) (centros públicos)	-	-	-	-	-	-	4,83	4,57	4,96	5,31	-
Horas de auxiliar de apoyo por alumnado NEE A en centros ordinarios (públicos)	-	-	-	-	-	-	1,69	1,84	1,57	1,49	-

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Subvención centros concertados para personal para atender a alumnado NEE (en millones de euros)	4,4	...	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5	3,9	4,3	4,3	-
Subvención centros concertados en monitores de comedor, recreo y transporte	5,8	5,9	5,9	6,1	6,2	6,4	6,5	6,7	6,9	6,9	-

Fuente: Departamento de Educación

(1) Los cursos 2013/2014, 2014/2015 y 2015/2016, los datos incluyen la dotación inicial y los incrementos tramitados a partir del segundo trimestre, por ajuste de la demanda. Los datos anteriores y posteriores no tienen en cuenta las horas contratadas por el Consorcio de Educación de Barcelona.

(2) En el caso de primaria se computa una unidad por cada dotación de plantilla. En el caso de la secundaria se computa una unidad por cada 1,5 dotaciones de plantilla.

Tabla 27. Evolución de las horas de monitorización y monitorización de apoyo en centros públicos (2018-2021)

Servicio Territorial	2018-2019	2019-2020	2020-2021 (incluye ampliación horas salud prorrateada a 22,2 semanas enero a agosto)
CEB (contrata directamente)	4.730	5.180	6.216
Girona	3.590	3.696	4.469
Lleida	2.728	2.910	3.517
Tarragona	2.856	2.941	3.556
Barcelona Comarcas	3.671	3.803	4.598
Terres de l'Ebre	940	968	1.170
Baix Llobregat	3.631	3.703	4.478
Vallès Occidental	3.741	3.855	4.663
Maresme-Vallès Oriental	3.897	4.014	4.854
Catalunya Central	2.364	2.434	2.944
Total	32.148	33.504	40.465

Fuente: Departamento de Educación

Por último, en el curso 2020/2021 también ha aumentado el número de programas de aula integral de apoyo (AIS), que conforman de acuerdo con el Decreto 150/2017 una medida de apoyo educativo intensivo y que atienden de forma temporal a alumnos en edad escolar

obligatoria que presentan necesidades educativas especiales asociadas a trastornos mentales y o también trastornos graves de conducta. En el curso 2020/2021 hay 27 AIS (ver la tabla 28).

Tabla 28. Evolución de las AIS (2018-2021)

	2018/2019			2019/2020			2020/2021		
	Total	AIS centros públicos	AIS centros concertados	Total	AIS centros públicos	AIS centros concertados	Total	AIS centros públicos	AIS centros concertados
Número de AIS	20	17	3	20	17	3	27	24	3
Número de profesionales (docentes)	27,5	24,5	3	28,5	25,5	3	35,5	32,5 (incremento COVID 4)	3 (incremento COVID 4)
Número de profesionales (educadores/as)	21	18	3	22	19	3	26	23 (incremento COVID 5)	3 (incremento COVID 5)

Fuente: Departamento de Educación

La dotación baja de recursos de atención a la diversidad en los centros concertados como obstáculo para la escolarización equilibrada

Tal y como se ha constatado precedentemente, la dotación de apoyos financiados con fondos públicos en los centros concertados es comparativamente baja, así como la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales que se escolariza en este sector de titularidad.

Cabe señalar que la financiación de los centros concertados a través de los conciertos educativos es lineal, independientemente de la composición social del centro y de la concentración de necesidades educativas específicas de su alumnado.

Con todo, el Departamento de Educación otorga una financiación adicional a los centros concertados en función de la escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas. Por un lado, está la subvención para la financiación adicional de centros privados de entornos de características socioeconómicas desfavorecidas, de cerca de 6,6 millones de euros en el curso 2019/2020, y por otro lado, está la subvención para contratar a personal para atender a alumnos con necesidades

educativas especiales, con una dotación presupuestaria de cerca de 4,3 millones de euros en el curso 2019/2020, dirigida a cubrir gastos de contratación de personal auxiliar de apoyo, fundamentalmente, así como la subvención a los centros concertados en monitores de comedor, recreo y transporte, con una dotación de 6,9 millones de euros (ver la tabla 27).

Adicionalmente, los centros concertados también reciben financiación pública por disponer de SIEI o aulas de acogida. En total, hay 60 centros concertados con SIEI, con un incremento del número de profesionales que trabajan en el curso 2020/2021 (ver la tabla 29).

La mejora de la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales entre sectores de titularidad debería conllevar la revisión, también, de la financiación pública de recursos de apoyo a los centros concertados. Muchos de estos centros, así como los centros públicos, lamentan la falta de recursos de apoyo suficiente para atender la diversidad de su alumnado, y también que la contratación del personal de apoyo se tenga que financiar a menudo a través del gasto privado de las familias.

El informe de estudio del coste de la plaza escolar (2020), elaborado por el Síndic de Greuges en el marco del Pacto contra la segregación escolar, evidencia que la inversión pública en los centros públicos para atender la diversidad es de 265,1 euros por alumno en primaria y 360,7 euros por alumno en secundaria (contabilizando todo el gasto de personal docente y de apoyo orientado a la atención de la complejidad

educativa y del alumnado con necesidades educativas específicas, no sólo el alumnado con necesidades educativas especiales), por debajo del coste teórico que debería estar cubierto si hubiera una escolarización plenamente equilibrada de alumnado, mientras que en el caso de los centros concertados esta financiación decrece hasta los 27,5 euros por alumno en primaria y 54,8 euros por alumno en secundaria.

Tabla 29. Evolución del número de profesionales en los SIEI de los centros concertados por servicios territoriales (2019-2021)

Servicio Territorial	SIEI Centros concertados									
	Número de profesionales 2019/2020				Número de profesionales 2020/2021					
	MEE	PSI	EE	Educa- dor/a	MEE	PSI	EE	Educa- dor/a	Incremento docentes COVID-19	Incremento educadores COVID-19
CEB	4	10,5	5	11	4	12	5	12	30	26
Girona	2	3	0	4	2	4,5	0	5	4	4
Lleida	2	1,5	0	2	2	1,5	0	2	4	4
Tarragona	5	1,5	2,5	6	6	1,5	2,5	7	4	4
Barcelona Comarcas	7	13,5	12,5	16	8	15	12,5	18	2	2
Terres de l'Ebre	1	0	0	1	2	0	0	2	1	1
Baix Llobregat	2	7,5	0	7	3	7,5	0	8	2	2
Vallès Occidental	3	3	5	5	3	4,5	5	6	14	14
Maresme-Vallès Oriental	3	7,5	7,5	8	3	9	7,5	9	7	7
Catalunya Central	2	6	0	6	3	6	0	7	3	3
Total	31	54	32,5	66	36	61,5	32,5	76	71	67

Fuente: Departamento de Educación

Nota: MEE: Maestro educación especial; PSI: orientador educativo; EE: Educador/a educación especial.

4.5.7. El principio de educación inclusiva en las actividades complementarias y en los servicios escolares

Las desigualdades de acceso a las actividades complementarias y al servicio de comedor escolar

El Decreto 150/2017 establece que los proyectos educativos de los centros deben garantizar que no existan barreras que impidan la participación de todos los alumnos en todas las actividades que organice el centro, dentro o fuera del horario lectivo. A este fin deben adoptarse las medidas y los apoyos para la atención educativa del alumnado que inciden en todos los ámbitos educativos.

En cuanto a las actividades complementarias y a las salidas y colonias escolares que se llevan a cabo en el entorno educativo, la LEC establece que sólo una sanción (establecida siguiendo los procedimientos correspondientes) puede conllevar la privación del derecho de los alumnos a asistir a las actividades organizadas por los centros educativos. No existe, pues, ninguna otra circunstancia en la normativa vigente que faculte a los centros educativos para decidir sobre la participación o no del alumnado en estas actividades, siendo su función la de arbitrar las medidas necesarias para que todo el alumnado pueda participar en ellas.

A pesar de ello, el Síndic aún constata que hay alumnado con necesidades educativas especiales que no puede participar en actividades complementarias, salidas y colonias escolares debido a sus necesidades, que no puede permanecer en el servicio de comedor escolar o que tiene una jornada escolar más corta que sus compañeros porque el centro propone limitar la asistencia horaria a la escuela.

En ocasiones, esta circunstancia se explica por las características de sus necesidades educativas especiales, que aconsejan, de acuerdo con el interés superior del niño, reducir su actividad escolar, pero otras veces se debe a la falta de recursos o apoyos suficientes del centro educativo para atender adecuadamente a estos alumnos durante toda la jornada.

Las necesidades educativas especiales del alumnado y la necesidad de medidas o apoyos

específicos no deberían impedir su asistencia a la escuela en el mismo horario que sus compañeros, su participación en las actividades y salidas que se organicen ni la asistencia al servicio de comedor escolar.

Tal y como ha señalado el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad en la Observación general núm. 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, el concepto *educación inclusiva* va más allá de la presencia del alumnado en la escuela ordinaria y requiere un entorno educativo integral que se extienda a todos los niveles y todos los ámbitos.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño reconoce a los menores el derecho a la educación en igualdad de oportunidades y obliga a los estados a eliminar cualquier forma de discriminación derivada de su situación personal, como es la discapacidad. La LDOIA establece en su artículo 50 que los niños y los adolescentes con discapacidad tienen derecho a disfrutar de un sistema educativo inclusivo, con acceso a la educación obligatoria en las mismas condiciones que los otros miembros de la comunidad, sin exclusión por razón de discapacidad, y a los ajustes y apoyos necesarios para alcanzar el máximo desarrollo académico, personal y social.

Las carencias relacionadas con la provisión del servicio de transporte escolar

En el caso concreto de los servicios de transporte escolar el marco normativo vigente que regula actualmente el transporte escolar prevé la prestación gratuita de este servicio para el alumnado que se escolarice en centros ordinarios o de educación especial de fuera de su municipio de residencia a propuesta de la Administración educativa, y también regula los términos en los que debe desarrollarse una vez establecido (Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria, y Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores).

El Síndic ha observado carencias que afectan a la prestación del servicio de transporte escolar en centros de educación especial. Estas carencias, detectadas a raíz de quejas recibidas, afectan a las condiciones de asignación del

servicio subsidiado a determinados centros y las condiciones de prestación. La duración excesiva de los trayectos ha sido otro de los déficits que se ha observado en la prestación del servicio de transporte escolar, tanto en centros ordinarios como de educación especial. En este sentido, a raíz de las quejas se ha podido constatar que la duración prevista para las rutas de transporte establecidas desde algunos consejos comarcales excede del máximo previsto en la normativa, que se sitúa en 45 minutos en la regulación contenida en el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, y en ningún caso superior a una hora, salvo supuestos excepcionales según la normativa estatal.

Así mismo, a raíz de quejas de familias referidas al trato o al abordaje de situaciones surgidas durante el transporte, se han observado carencias en la formación de los acompañantes del servicio de transporte escolar de alumnado de centros de educación especial.

La normativa que regula el transporte escolar prevé la presencia de un determinado número de acompañantes en función del número de alumnado, así como las funciones que tienen atribuidas (vigilancia del alumnado, control de la subida y bajada, ayuda al alumnado con déficit de movilidad y cuidado de que el alumnado entre en la escuela y quede acompañado por el familiar o persona designada a este fin).

Así mismo, el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, prevé que, siempre que se transporten alumnos de centros de educación especial, el acompañante debe tener la cualificación laboral necesaria para atender adecuadamente a este alumnado con necesidades educativas especiales. De la misma forma, 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, establece en su artículo 60.1 que: “La atención y prestación de los servicios que requieran las personas con discapacidad en su proceso de desarrollo personal e inclusión deben estar orientadas, dirigidas y realizadas por personal especializado”.

Ante este marco normativo y la amplitud del encargo que tiene atribuido la figura del

acompañante, especialmente en el caso de alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, el Síndic ha recomendado la formación de los acompañantes, requerida a través de la contratación del servicio como forma de asegurar la especialización y mejorar la atención de este alumnado.

4.5.8. La importancia del derecho a la escucha del alumnado con necesidades educativas especiales

Los menores tienen reconocido por la CDI el derecho a manifestar su opinión y a que ésta sea tomada en consideración en todos los asuntos que les afectan. A tal fin, la CDI también prevé, adicionalmente, que los niños tengan la oportunidad de ser escuchados en cualquier procedimiento administrativo y judicial que les afecte (art. 12).

La Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, desarrolla este derecho y hace referencia específica a los ámbitos familiares, escolar y social (art. 7), a los procedimientos administrativos y judiciales, reconociendo a los menores el derecho a ser escuchados como colectivo en las decisiones ciudadanas que les afecten (art. 53).

De esta forma, dentro del derecho del menor a manifestar su opinión y a que ésta sea tomada en consideración se distingue entre el derecho individual a ser escuchado y el derecho de los menores como colectivo a ser escuchados en la adopción de políticas, en la formulación de decisiones o en la evaluación a través de lo que se ha llamado procesos de participación.

El modelo de escuela inclusiva mantiene una estrecha relación con el derecho del niño a ser escuchado y su efectividad, dado que se orienta a promover que todo niño pueda recibir una respuesta educativa ajustada a sus necesidades y, por tanto, se basa en la atención individualizada y la escucha del menor.

La incidencia de los modelos educativos en la garantía de este derecho ha sido destacada por el Comité de los Derechos del Niño, que, a través de la Observación general núm.12, sobre el derecho del niño a ser escuchado (año 2009), ha señalado los beneficios de modelos educativos centrados en las necesidades de los niños y ha manifestado

que “ve de forma favorable la introducción en muchos países de planes de estudio adaptados a los niños, que se proponen proporcionar un ambiente interactivo, atento, protector y participativo que prepare a los niños y a los adolescentes para asumir una función activa en la sociedad y ser ciudadanos responsables en el seno de su comunidad (114)”.

En el ámbito educativo, la LEC hace referencia expresa tanto a la escucha individual de los menores como a la posibilidad de que participen en la vida del centro.

En cuanto a la escucha de los menores, al establecer los criterios de organización pedagógica en la educación infantil, la LEC prevé, por un lado, que los elementos organizativos que adopten los centros en la educación infantil deben contribuir específicamente, entre otros, a “escuchar a los niños, atender a lo que dicen y a lo que hacen, y facilitarles la participación en lo que les afecta, para desarrollar la autonomía responsable (art. 78.1)”.

Por otra parte, la LEC también hace referencia a la tutoría del alumnado como parte de la función docente, atribuyendo al tutor la responsabilidad de orientar el proceso educativo del alumnado, velar por el desarrollo personal de los alumnos y el alcance de los aprendizajes. Así mismo, en el caso de la educación secundaria “la LEC prevé que la acción tutorial debe incorporar elementos que permitan la implicación de los alumnos en su proceso educativo” (art. 59).

La escucha del alumnado como colectivo se recoge como un derecho del alumnado, que debe poder “participar individual y colectivamente en la vida del centro” (art.23). Al mismo tiempo, se prevé que el centro establezca mecanismos específicos para hacerla efectiva, más allá de la presencia en el consejo escolar:

“Las normas de organización y de funcionamiento de los centros deben determinar formas de participación de los alumnos, atendiendo a las características y la edad, y de acuerdo con las orientaciones del Departamento, que faciliten la presencia en la vida del centro, el diálogo y la corresponsabilización, favorezcan el compromiso en la actividad educativa del centro y propicien la formación en los

hábitos democráticos de convivencia, sin perjuicio de estar presentes, cuando corresponda, en el consejo escolar”.

La implantación del modelo de escuela inclusiva debe ir de la mano del reconocimiento y la garantía del derecho de los menores a que se tenga en cuenta su opinión, tanto de forma individual como desde la participación como colectivo.

El interés superior del menor debe regir cualquier actuación dirigida al alumnado y su realización requiere la plena efectividad de todos los derechos que tienen reconocidos los menores: el derecho a la educación inclusiva, el derecho a alcanzar el máximo desarrollo posible y el derecho a ser escuchado, puesto que sin la opinión del menor no puede definirse su interés superior.

La escucha del alumnado debe incorporarse en los procedimientos de evaluación psicopedagógica, como parte del procedimiento y como elemento de fondo a tener en cuenta, así como en las transiciones educativas, puesto que estas decisiones afectan profundamente a los intereses primordiales del menor y, por tanto, deben tener en cuenta su opinión.

El Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, prevé que corresponde a los profesionales de los EAP o a los orientadores de los centros de educación secundaria realizar la evaluación psicopedagógica en colaboración con los docentes del centro, y con la participación de los padres, madres o tutores legales y del alumno.

La participación del alumnado ya está prevista normativamente como elemento integrante de la evaluación psicopedagógica. Sin embargo, es necesario que esta escucha sea efectiva, que el alumnado pueda expresar su opinión y que pueda incorporarse el resultado dentro del informe correspondiente como un elemento a tener en cuenta en la valoración, con procedimientos accesibles y adecuados a los menores.

La edad de los menores no tiene que ser un impedimento ni un elemento que restrinja su escucha. El marco normativo vigente reconoce a los menores el derecho a ser

escuchados de acuerdo con sus capacidades evolutivas y con las competencias alcanzadas. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que esto obliga a evaluar la capacidad del menor (en este caso, el alumno) para formarse una opinión autónoma en la medida de lo posible e impide presuponer que es incapaz de expresar sus propias opiniones.

En el mismo sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha recordado que el menor es titular de derechos desde la primera infancia, siendo los menores capaces de formarse opiniones desde las primeras etapas de su vida, incluso cuando aún no pueden expresarlas verbalmente.

Por este motivo, ha señalado que la plena aplicación del derecho a ser escuchado requiere el reconocimiento y el respeto a las formas no verbales de comunicación, incluidos el juego, el lenguaje corporal, las expresiones faciales y el dibujo y la pintura, a través de los cuales los niños muy pequeños demuestran su conocimiento, sus elecciones y sus preferencias.

Por otra parte, la escucha debe ir más allá de la evaluación psicopedagógica y debe extenderse a lo largo de la escolaridad, como parte integrante del proceso educativo y de la evaluación de la inclusión. La tutoría constituye un espacio de escucha esencial, y para cumplir este objetivo resulta imprescindible que incluya actuaciones de carácter individual, no sólo de carácter colectivo, que permitan la atención individualizada del alumnado.

Por último, cabe destacar la importancia de la participación del alumnado como colectivo dentro de la vida de los centros. Los menores, a través de su opinión, pueden aportar información valiosa que debe tenerse en cuenta en la toma de decisiones y en los procesos de evaluación de las medidas.

Esta participación debe ser inclusiva y, como ha recordado el Comité, debe evitar los patrones de discriminación existente y fomentar las oportunidades de participación de los menores que encuentran más dificultades para hacerse oír. En este sentido, la participación debe posibilitar la igualdad de oportunidades para todo el mundo, sin discriminación por ningún motivo.

Los mecanismos de participación del alumnado que se establezcan deben ser, pues, inclusivos y facilitar la participación de todo el alumnado. Los menores con necesidades educativas específicas, a través de su experiencia, pueden expresar opiniones y realizar aportaciones relevantes en el funcionamiento de los centros educativos y en la evaluación de los procesos de inclusión. Es necesario adoptar medidas para que la participación sea inclusiva y estos menores puedan ejercer este derecho, puesto que son los que pueden tener mayores dificultades para hacerse oír.

4.6. EL TRABAJO EN RED Y LA COORDINACIÓN ENTRE CENTROS Y SERVICIOS EDUCATIVOS

4.6.1. La necesidad de intensificar la coordinación con los servicios externos a los centros

De acuerdo con la idea de que los menores deben ser escolarizados en centros ordinarios, el sistema propone a una red de apoyos a la educación inclusiva para dar respuesta a las necesidades específicas de apoyo educativo.

El Decreto 150/2017 prevé que esta red esté integrada por todas las personas e instituciones que intervienen en el proceso educativo y, en esta línea, reconoce la importancia, entre otros, de la colaboración entre centros para compartir conocimiento, experiencias y materiales didácticos específicos, el apoyo de los servicios educativos a los centros para la realización efectiva del proyecto educativo de cada centro y la coordinación de los centros con los servicios de atención a la infancia y la adolescencia, incluidos los servicios de salud, o la participación de los centros en los programas y las actuaciones socioeducativas municipales o supramunicipales para garantizar una atención integral de las necesidades educativas del alumnado (artículo 4).

Sin embargo, en la práctica, la focalización de los profesionales de los centros en la atención directa de las necesidades educativas especiales, intensificada por la insuficiencia de recursos, los déficits de dedicación horaria

para el trabajo en red y la falta de estructuras de coordinación dificultan enormemente una coordinación efectiva y de calidad de los centros con los servicios externos y la progresiva construcción de una verdadera red de apoyos a la educación inclusiva.

Hay que tener presente que las necesidades educativas del alumnado son atendidas en los centros escolares, pero también en servicios externos como los CDIAP o los CSMIJ, y que en los últimos años se ha incrementado el número de menores atendidos en estos servicios. En el año 2019 42.336 niños fueron atendidos en los CDIAP, que son servicios dirigidos a la población infantil hasta los seis años con déficits de desarrollo, mientras que 69.006 menores fueron atendidos en los CSMIJ, que son servicios de atención ambulatoria

especializada en atención psiquiátrica y salud mental dirigidos menores, generalmente entre 6 y 18 años (ver la tabla 31). La falta de recursos suficientes en estos servicios, que no alcanzan la demanda existente, dificulta el acceso del alumnado a su intervención (como sucede con las dificultades de derivar a alumnado de tres o más años a los CDIAP por falta de plaza), así como la coordinación de éstos con los centros escolares.

Existen carencias de coordinación entre los centros escolares, los servicios educativos y los servicios de salud. En el caso de los CDIAP y CSMIJ, por ejemplo, es una queja recurrente. Estas dificultades de coordinación se deben a la saturación de los servicios y a la falta de tiempo suficiente para la coordinación, también por parte del profesorado de los centros.

Tabla 30. Evolución de los menores atendidos en CDIAP y CSMIJ (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CDIAP	30.944	33.170	34.704	37.604	37.956	38.927	39.234	40.034	41.448	42.336
CSMIJ	54.570	54.155	57.373	58.570	60.704	64.780	63.330	66.501	63.936	69.006

Fuente: Departamento de Derechos Sociales y Departamento de Salud

4.6.2. El incremento de las dotaciones de los EAP y de los CREDA/CREDV/CRETDIC y la necesaria mejora de la intensidad y la cobertura de los servicios

El Decreto 150/2017 establece que los servicios educativos, como son los EAP, los CREDA, el CREDV y el CRETIC, entre otros, son pieza clave en el funcionamiento coordinado y cohesionado de la red de apoyos a la educación inclusiva, porque generan sinergias entre los centros educativos y comparten formaciones, proyectos y actividades, porque garantizan la relación de estos con servicios varios de los ámbitos de salud y asuntos sociales del territorio, y contribuyen con sus actuaciones a la mejora de la atención educativa inclusiva (artículo 23).

En el marco de su actividad, el Síndic ha constatado disfunciones relacionadas con una cierta saturación de estos servicios. En epígrafes anteriores (apartado 4.4.2) se ha

mencionado la presión asistencial que sufren los EAP y las dificultades de desempeñar adecuadamente su labor, con efectos sobre los retrasos en la detección y evaluación de las necesidades educativas especiales, así como sobre la poca intensidad y frecuencia del apoyo dado a determinados centros.

Esta misma situación se ha dado, en cierta forma, con la intervención de los CREDA, CREDV y CRETIC. En el marco de diferentes quejas recibidas en esta institución, por ejemplo, el Síndic ha tenido constancia de que hay alumnado con trastornos del lenguaje que ha dejado de percibir atención directa por parte de los CREDA, a pesar de tener necesidades de atención valoradas por el EAP y por el propio CREDA, por las dificultades de estos servicios de atender la demanda existente.

En el marco de estos expedientes de queja, el Síndic constató que estas dificultades de atención, como mínimo en determinados

CREDA, estaban relacionadas con incrementos de demandas de atención logopédica, pero también con la disminución del número de profesionales que se produjo en el curso 2012/2013, lo que había obligado a priorizar la atención de los casos con necesidades educativas especiales más graves y a derivar el resto de casos que también requerían esta atención logopédica a los recursos propios de que dispone cada centro escolar (especialmente, a los maestros de educación especial).

Sin embargo, en relación con la evolución de los datos de dotaciones y de alumnado atendido en estos servicios, se constata que, si bien se produjo esta minoración de las dotaciones de los CREDA en el curso

2012/2013 (que pasaron de 355,5 a 329), desde entonces se ha producido un crecimiento sostenido tanto de las dotaciones de CREDA, de 329 en el curso 2012/2013 a 439,5 en el curso 2020/2021, así como del alumnado atendido, de 1.798 a 2.021 alumnos con discapacidad auditiva y de 2.035 a 2.662 alumnos con trastorno del lenguaje. En este periodo, la dotación de los CREDA se ha incrementado un 33,6% (un 37,5% si se computan, también, las dotaciones a los CREDV para discapacidades visuales, creados en el curso 2012/2013, y a los CRETDIC, para trastornos conductuales, creados en el curso 2016/2017), mientras que el alumnado con discapacidad auditiva atendido se ha incrementado un 12,4% y el alumnado con trastornos del lenguaje, un 30,8% (ver las tablas 31 y 32).

Tabla 31. Recursos para la atención a los alumnos con dificultades de audición, lenguaje y comunicación (2010-2021)

	Dotaciones CREDA (def. auditivos)	Dotaciones CREDVI (def. visuales)	Dotaciones CRETDIC (trastornos conductuales)	Total	Alumnado con discapacidad auditiva atendido por los CREDA	Alumnado con trastornos del lenguaje atendido por los CREDA
2010-11	356,5	0	0	356,5	-	-
2011-12	355,5	0	0	355,5	-	-
2012-13	329	34	0	363	1.798	2.035
2013-14	331,5	32	0	363,5	1.791	2.231
2014-15	330	35	0	365	1.847	2.244
2015-16	334	34	0	368	1.843	2.150
2016-17	345,5	34	24	403,5	1.939	2.229
2017-18	395,5	34	24	453,5	2.118	2.557
2018-19	401,5	35	27	463,5	2.118	2.536
2019-20	403,5	35	27	465,5	2.021	2.662
2020-21	439,5	35	24,5	499	-	-

Fuente: Departamento de Educación

Tabla 32. Evolución de los recursos disponibles en los CREDA (2014-2021)

CREDA	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Maestros audición y lenguaje	329	320	335	380,5	380,5	382,5	423,5
Psicopedagogos	13	13	13	13	13	13	16
Audioprote- tistas	8	8	8	8	8	8	-

Fuente: Departamento de Educación

En el marco de las quejas recibidas, el Síndic recuerda que los CREDA deben garantizar la atención de los alumnos con graves dificultades de audición, comunicación y/o lenguaje que requieran atención logopédica específica complementaria a las medidas que se proporcionen a partir de los recursos propios de los centros. Si bien el estudio de las quejas mencionadas anteriormente constataba que esta atención no siempre se había proporcionado al conjunto de alumnos que lo requerían, la mejora de la provisión de los CREDA ha propiciado que actualmente no haya constancia de alumnado con graves dificultades que no reciba a esta atención directa.

Sin embargo, el Síndic constata la necesidad de intensificar la coordinación con el personal docente y de atención educativa de los centros, con el objetivo de mejorar la atención que recibe el alumnado con estas necesidades educativas especiales en los centros escolares.

El Departamento de Educación ha elaborado materiales didácticos de apoyo, como “El uso del lenguaje en la escuela”, dirigidos a los maestros que tienen que atender a alumnado que no dispone de la atención de los CREDA, pero que necesita estrategias metodológicas y organizativas, a partir de los recursos propios de los centros educativos, para garantizar un proceso de desarrollo del lenguaje adecuado.

Si bien los CREDA son servicios de apoyo y asesoramiento técnico a la labor docente del profesorado y a la labor de otros profesionales de los centros, los centros escolares no siempre disponen de profesionales cualificados para proporcionar, como

principal recurso terapéutico y con plenas garantías de calidad, atención logopédica a los alumnos con graves dificultades de audición, comunicación y/o lenguaje, aunque sea con el apoyo del CREDA.

4.6.3. Las carencias en el desarrollo del apoyo de los centros de educación especial en los centros ordinarios: la relación entre CEEPSIR y centros ordinarios

El Decreto 150/2017 supone un impulso en la reconversión definitiva de la CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias, como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva de los alumnos con discapacidades. Esta normativa prevé que los centros de educación especial puedan ser proveedores de servicios y recursos para los docentes de escuelas y centros de educación secundaria, con el fin de orientar y concretar las actuaciones más ajustadas a las necesidades educativas del alumnado y desarrollar programas específicos de apoyo a la escolarización de los alumnos, siempre en coordinación con los equipos directivos de los centros y los servicios educativos. De acuerdo con esta normativa, los programas específicos de apoyo a la escolarización pueden ser de colaboración en la atención directa a los alumnos con necesidades educativas especiales o de aplicación de programas de estimulación de la comunicación y el lenguaje, las habilidades adaptativas, la autorregulación emocional, etc., programas de apoyo a la motricidad y movilidad y a la adaptación del entorno físico, etc. (artículo 25).

Estos centros proveedores de recursos son los CEEPSIR, cuya definición, objeto y

funciones se especifican en las instrucciones para la organización y el funcionamiento de los centros de educación especial proveedores de servicios y recursos (CEEPSIR) sostenidos con fondos públicos, establecidas mediante la Resolución EDU/1010/2021, de 9 de abril, del Departamento de Educación.

Cada CEEPSIR depende de un centro de educación especial, cuyos profesionales (maestros de educación especial, logopedas, etc.) trabajan en el centro ordinario con el objetivo de orientar y concretar las actuaciones más ajustadas a las necesidades educativas del alumnado, aplicar programas de estimulación y de apoyo, etc. Para garantizar la inclusión de alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios se plantea un trabajo colaborativo de los profesionales CEEPSIR con el equipo docente del centro ordinario con el objetivo de que todo el personal del centro adquiera herramientas y recursos para dar respuesta al alumnado atendido y enriquecer el trabajo con todo el alumnado. El CEEPSIR facilita herramientas, estrategias, metodologías y propuestas organizativas que formen a los profesionales en una forma de plantear el trabajo en el aula donde tenga cabida todo el mundo.

Ahora bien, dentro de los trabajos llevados a cabo para la elaboración de este informe, el equipo del Síndic pudo conocer las experiencias de algunos de los CEEPSIR que se han puesto en marcha hasta el curso 2020/2021, con el objeto de efectuar una valoración de su experiencia y una diagnosis sobre la situación de los CEEPSIR en el marco del proceso de transformación de los centros educativos ordinarios hacia la plena inclusión.

Una de las principales dificultades detectadas es que, hasta ahora, con la reciente aprobación de la Resolución EDU/1010/2021, de 9 de abril, del Departamento de Educación, no había un criterio homogéneo sobre la función y los objetivos de los CEEPSIR en su intervención en los centros ordinarios, ni sobre las formas de trabajar y de articular su trabajo con el resto de la comunidad educativa y de los procesos educativos dentro de la escuela ordinaria.

Esta dificultad también se da por los diferentes enfoques y encajes de la figura de los CEEPSIR desde los actores “receptores” de

sus servicios y recursos. Según se ha detectado, pues, la recepción, la posibilidad de encaje y la articulación de los servicios y medidas de apoyo que ofrecen los CEEPSIR han estado condicionados, en los casos concretos, por las decisiones/visiones de las direcciones de los centros ordinarios y de su personal en relación con la figura del CEEPSIR.

Esta situación quizás se debe, por un lado, a la falta de claridad normativa sobre los CEEPSIR que, como se ha visto, sólo se acaba de definir con la aprobación de la Resolución EDU/1010/2021, de 9 de abril, del Departamento de Educación, y por el otro, a la falta de formación del profesorado y las direcciones de los centros ordinarios sobre la atención a la diversidad y sobre el enfoque que la normativa vigente plantea en relación con la escuela inclusiva, a la que se hace referencia en diferentes apartados de este informe.

Una de las principales preocupaciones actuales en relación con los CEEPSIR es, pues, su articulación con la escuela ordinaria en general, y con los proyectos educativos de centro, en particular. Es por ello que se ha puesto énfasis en que la intervención del CEEPSIR en la escuela ordinaria no debe entenderse como un apoyo específico dirigido a un alumno concreto, sino como un apoyo especializado que debe articularse en el proyecto educativo del centro y trabajar de forma coordinada con todo el personal del centro (dirección, profesorado, especialistas de educación especial, monitorización, etc.), como referente de formas diferentes de trabajar con el alumnado por lo que pueden ser necesarias propuestas de reorganización de los espacios educativos, estrategias de adaptación de material, estrategias para abordar las dificultades de conducta que favorezcan cambios de conducta en el aula, hábitos para favorecer la inclusión de alumnado con trastornos de aprendizaje y otras necesidades específicas, formación sobre conocimiento de dificultades/ patologías concretas en función de las necesidades que se presenten en cada centro, etc.

A este fin, la experiencia de los centros de educación especial es vital para el desarrollo de proyectos inclusivos en los centros ordinarios.

4.6.4. Las relaciones con el alumnado y las familias: las carencias en acompañamiento de las familias por parte de los centros y personalización de la relación

El marco normativo regulador del sistema educativo reconoce el papel fundamental de las familias en el proceso educativo y potencia su participación. El compromiso de las familias está reconocido en la LEC como uno de los principios rectores del sistema educativo, así como el estímulo y el apoyo para posibilitarlo.

Las familias tienen reconocido el derecho a recibir información de carácter general sobre el centro (proyecto educativo, etc.), sobre la evolución educativa y personal de los hijos (artículo 57.7), y a recibir asesoramiento y atención adecuada. Este deber se contrapone, a su vez, con el deber de participar “activamente” en la educación de los niños (artículo 25).

La participación en el proceso educativo y el derecho a recibir información para posibilitar que adquieran una relevancia especial en el modelo de escuela inclusiva, puesto que pretende ofrecer una atención educativa ajustada a las necesidades de cada alumno. Así, tal y como señala el Decreto 150/2017, las familias tienen un papel fundamental en la consecución de una escuela inclusiva y en la mejora de la calidad de la educación, a través de la colaboración con el centro educativo y la participación activa.

Esta colaboración se concreta de forma explícita en la detección de necesidades, en la evaluación psicopedagógica y en la planificación de medidas, actuaciones y apoyos a través del PI, pero es necesario que se mantenga a lo largo de la escolarización. En este sentido el Comité de los derechos de las personas con discapacidad ha destacado la importancia de la colaboración de las familias, y el apoyo y el asesoramiento que pueden ofrecer a los docentes en la atención de los menores.

Sin embargo, de forma paralela, las familias tienen que poder recibir información y poder mantener un seguimiento próximo de la atención educativa de este alumnado y, a su vez, recibir formación y orientación para la atención de los menores.

Hay que recordar que niños y adolescentes, como sujetos de derecho, son los titulares del derecho a la educación inclusiva, pero las familias tienen atribuida la responsabilidad primordial de su crianza y deben poder recibir asistencia de los poderes públicos para ejercer esta función de acuerdo con el interés superior del menor.

El acompañamiento de las familias en los procesos de escolarización es clave para garantizar la escolarización en entornos ordinarios y, en este sentido, en otros apartados de este informe se ha hecho referencia a la importancia de que puedan recibir orientación enfocada a la inclusión de los diferentes servicios que atienden a la pequeña infancia.

El Síndic ha detectado carencias que se relacionan con la información que reciben las familias, en ocasiones insuficiente, así como con su contenido, no siempre orientado a hacer efectivo el derecho a la inclusión.

Así, por un lado, el Síndic ha sido informado por profesionales que la información recibida de determinados servicios que atienden a menores en la primera infancia no siempre se orienta hacia la inclusión, hecho que determina en ocasiones que los menores se escolaricen en centros de educación especial desde el inicio de la segunda etapa de educación infantil.

Por otra parte, el Síndic también ha sido informado de carencias en la información que se facilita a las familias de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios y que son “invitadas” a escolarizar a los niños en centros de educación especial aduciendo la falta de recursos para que sus hijos puedan alcanzar el máximo desarrollo posible en este entorno.

Los datos disponibles, tal y como se ha señalado previamente, también ponen de manifiesto una distribución desigual del alumnado con necesidades educativas especiales entre los centros ordinarios, que puede venir determinada en buena medida por la información y orientación facilitadas a las familias por los propios centros.

En relación con la información, el Síndic también ha detectado, principalmente a través de las quejas que recibe, carencias

relacionadas con la información que se facilita a las familias en relación con la evolución educativa de sus hijos y, en general, respecto a los apoyos y las medidas organizativas adoptadas por los centros para la atención de los menores.

La percepción de falta de información o de acompañamiento aparece en una parte significativa de las quejas. Sin embargo, el establecimiento de mecanismos que aseguren una información continua se valora de forma altamente positiva.

A modo de ejemplo, algunas de las familias que se dirigen al Síndic para plantear una falta de dotación suficiente de horas de personal auxiliar de apoyo desconocían las medidas organizativas adoptadas por el propio centro para asegurar este apoyo, ya fuera a través de desdoblamientos o fórmulas que garantizan la existencia de grupos reducidos o de un segundo referente educativo dentro del aula.

La información, el acompañamiento y el apoyo que reciben las familias son elementos clave para hacer efectivo el derecho a la educación inclusiva del alumnado. Este acompañamiento es imprescindible en los procesos de escolarización, siendo necesario que se mantenga a lo largo de la escolaridad para asegurar la inclusión durante todas las etapas educativas.

La transformación de los proyectos educativos y de los modelos pedagógicos debe incorporar los procesos de acogida y acompañamiento de las familias para que puedan colaborar con los centros y participar en el proceso educativo del alumnado.

4.6.5. La necesaria coordinación entre el Departamento de Educación y el Departamento de Salud

En ocasiones el alumnado con necesidades educativas especiales presenta problemas de salud vinculados al diagnóstico de determinadas enfermedades de atención compleja o crónicas que requieren atención específica por parte de los profesionales de los centros escolares y a menudo también por parte de personal del ámbito sanitario. En algunos casos, estos problemas de salud no están asociados a necesidades educativas

especiales o a otras necesidades específicas de apoyo educativo, pero también requieren esta atención específica.

Durante años, el Síndic de Greuges ha recibido quejas relacionadas con la escolarización de este alumnado en centros ordinarios y con la falta de criterios claros en las actuaciones y responsabilidades del personal docente y de atención educativa de los centros escolares y con la falta de apoyo por parte de personal sanitario.

Para la atención de este colectivo se ha diseñado el Acuerdo marco entre el Departamento de Educación y el Departamento de Salud, que tiene por objetivo desarrollar las intervenciones vinculadas a la salud del alumnado, y garantizar que el alumnado reciba el apoyo sanitario y educativo adaptado de forma personalizada a sus necesidades para alcanzar la máxima autonomía.

Los alumnos con diagnóstico de enfermedad que están escolarizados o han solicitado escolarización en centros educativos ordinarios y que son merecedores de los recursos a los que hace referencia el Acuerdo marco son

- Alumnos con necesidades vinculadas a enfermedades crónicas. Alumnos diagnosticados de diabetes mellitus, asma, epilepsia, celiaquía, alergias alimentarias u otras enfermedades que el equipo sanitario de referencia considere crónicas.

- Alumnado con necesidades complejas de atención o con enfermedad crónica avanzada. Este grupo, a diferencia del anterior, necesita atenciones por causas sanitarias durante el horario escolar, por diferentes cuidados de acuerdo con su situación clínica activa y con una periodicidad y continuidad determinadas (como necesidades respiratorias, nutricionales, metabólicas, motoras, etc.)

Los departamentos de Educación y de Salud, mediante la comisión interdepartamental, las comisiones de programas y las comisiones territoriales, deben concretar los planes funcionales que garanticen la coordinación y la coherencia de las actuaciones que se llevan a cabo desde los ámbitos educativos, de salud y comunitario

(municipal y con otros departamentos implicados). Estos planes recogen un ordenamiento territorial y una coordinación entre los profesionales de educación y salud, de forma que se propone que cada centro educativo tenga asignada una área básica de salud (ABS) de referencia y el equipo de atención primaria sea responsable del asesoramiento sanitario, de las actuaciones propias de la atención primaria y de la coordinación de actuaciones de los servicios implicados en el proceso de atención del alumno.

El Departamento de Salud recuerda que el Acuerdo marco establece cinco ámbitos de actuación conjunta que se materializan en los programas de los dos departamentos: Protocolo de protección a la salud y prevención de enfermedad en el ámbito escolar, la atención al alumnado con necesidades especiales de salud en los centros de educación ordinaria, la atención al alumnado con necesidades especiales de salud en los centros de educación especial, el apoyo a los centros en cuanto al alumnado con trastornos mentales y la atención educativa a niños y adolescentes ingresados en la red de salud pública (SISCAT) y hospitales de día para la población infantil y juvenil con trastornos mentales y de atención educativa domiciliaria.

El Departamento de Salud señala el modelo de atención debe responder a la máxima normalidad educativa y sanitaria, por lo que considera que incorporar personal sanitario en las escuelas dificultaría la orientación salutogénica comunitaria y el trabajo en red.

En los casos de alumnos con necesidades especiales complejas en el ámbito de la salud es clave que los profesionales sanitarios de referencia elaboren el PIIC (plan de intervención individual compartido), que establece las medidas de actuación pactadas de forma individualizada y de forma compartida entre los profesionales sanitarios de referencia del alumno y la familia.

En cuanto al programa Salud y Escuela, el Departamento de Salud informa que se está renovando el contenido y se está definiendo la figura de enfermería como vector principal de las actividades de asesoramiento y resolución de dudas sanitarios, de actividades preventivas, de promoción de la salud, de detección precoz, de atención y apoyo a alumnado con necesidades especiales de salud y de vinculación a los equipos de la red sanitaria adecuados. Esta figura profesional será de referencia para los centros educativos del territorio del ámbito del área básica de salud (ABS) donde presta los servicios.

4.7. LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS: LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA

4.7.1. Los déficits de acceso a la educación infantil de primer ciclo

De acuerdo con su carácter inclusivo, las escuelas infantiles escolarizan a menores con necesidades educativas especiales con la voluntad de proporcionarles la atención especializada que requieran, en coordinación con los recursos del entorno que lo posibiliten. Conviene poner de manifiesto que la escolarización temprana del alumnado con necesidades educativas especiales, si recibe la atención personalizada y especializada que necesita, puede incidir positivamente en su desarrollo.

En este sentido, la Estadística de enseñanza del Departamento evidencia que las escuelas infantiles en Cataluña escolarizan en torno a 1.200 menores con necesidades educativas especiales de media en los últimos cursos, con una tendencia creciente, tanto por la mejora de la detección de las necesidades educativas especiales en la educación infantil de primer ciclo, tal y como sucede en el resto de enseñanzas, así como por la mejora de la accesibilidad del alumnado que presenta estas necesidades (ver la tabla 33).

Tabla 33. Alumnado con necesidades educativas especiales en la educación infantil de primer ciclo (2010-2020)

	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020
Alumnado con necesidades educativas especiales	757	831	668	574	802	882	1044	984	1142	1247
% alumnado con necesidades educativas especiales sobre alumnado total (1º ciclo de EI)	0,85	0,9	0,79	0,7	1,01	1,12	1,29	1,22	1,43	1,59
% alumnado con necesidades educativas especiales sobre alumnado total (2º ciclo de EI)	0,99	1,04	0,91	0,92	0,94	1,01	1,78	1,70	1,76	1,96

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Con todo, hay que añadir que, proporcionalmente, el alumnado con necesidades educativas especiales tiene más peso en el segundo ciclo de educación infantil que en el primer ciclo. En el curso 2019/2020 el alumnado con necesidades educativas especiales en el segundo ciclo representa el 1,96% del total de alumnado, mientras que en el primer ciclo, el 1,59%. Esta presencia menor de alumnado con necesidades educativas especiales en la educación infantil de primer ciclo que en las enseñanzas consideradas universales es una constante en los diferentes cursos y podría indicar una cierta infrarrepresentación.

Aunque la inclusión escolar ha sido un principio básico integrado en la práctica de los profesionales en la mayoría de escuelas infantiles de Cataluña, el Síndic lleva tiempo constatando, en el marco de su actuación, las dificultades que sufren algunos menores con discapacidad a la hora de acceder a esta etapa educativa, generalmente por carencias en la dotación de recursos especializados o de apoyo que garanticen una atención adecuada de sus necesidades educativas especiales.

En ocasiones, los ayuntamientos o los titulares de centros privados se limitan a cumplir la ratio mínima de profesionales que prevé el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, que es

insuficiente para garantizar la adecuada atención del conjunto del aula en caso de presencia de determinadas necesidades educativas especiales entre el alumnado. A través de las quejas recibidas, el Síndic constata que no todos los titulares de centros garantizan el apoyo educativo requerido para atender las necesidades educativas especiales de los alumnos con discapacidad.

Ante esta realidad, además de recomendar específicamente que los ayuntamientos y titulares de centro proporcionen la dotación de profesionales especializados en las escuelas infantiles para garantizar la atención adecuada de los menores con necesidades educativas especiales, el Síndic ha destacado la necesidad de mejorar el carácter inclusivo de la educación infantil de primer ciclo, como etapa plenamente incorporada en el sistema educativo, y la corresponsabilidad del Departamento de Educación en el apoyo a la escolarización de este alumnado.

El Síndic también ha destacado algunos déficits relacionados con la falta de acceso de los profesionales del sector a los servicios educativos y de apoyo a la escolarización y a las necesidades educativas especiales de que dispone el propio sistema a través del Departamento de Educación (EAP, CREDA, etc.).

A pesar de ello, el Síndic también ha destacado la disposición cada vez mayor de

los servicios educativos del Departamento de Educación a dar apoyo y a trabajar conjuntamente con las escuelas infantiles que les corresponde por zona. Esta tendencia se ha visto reforzada jurídicamente por la aprobación en el año 2009 de la LEC, que reconoce esta etapa como parte integrante del sistema educativo. La aprobación en el año 2010 del Decreto 101/2010, de 3 de agosto, de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil, que prevé tanto la educación inclusiva como principio como la atención especial a la diversidad de los menores, la detección precoz de sus necesidades educativas específicas y la intervención en las dificultades de desarrollo, en cuanto se detecten, consolida aún más esta tendencia.

Esta problemática de atención de las necesidades educativas especiales del alumnado se hace especialmente presente en el caso de los menores con pluridiscapacidad asociadas a menudo a estados de salud frágil debido a anomalías anatómicas o fisiológicas o de malformaciones o diferentes enfermedades.

De acuerdo con el carácter inclusivo de la educación infantil de primer ciclo, el Departamento de Educación informa que estos niños disponen del servicio de atención precoz especializado dependiente del Departamento de Derechos Sociales y que, paralelamente, pueden escolarizarse en las escuelas infantiles del municipio, que se coordinan con los centros de desarrollo infantil y de atención precoz (CDIAP) y con los servicios educativos que correspondan.

Sin embargo, estos niños, a menudo requieren atenciones especiales que no pueden proporcionar los profesionales que, por normativa, forman parte de las escuelas infantiles ordinarias, y no siempre los ayuntamientos y los titulares de centros privados muestran disposición a contratar a profesionales externos.

En determinados casos, el Departamento de Educación sugiere que estos menores no se escolaricen en centros ordinarios y plantea el desplazamiento a un centro que ofrezca un servicio específico, por la necesidad de una atención altamente especializada (personal médico, etc.), como el caso del servicio de la Fundación Nexa, que históricamente se ha ocupado de atender a estos menores con pluridiscapacidad residentes en la ciudad de

Barcelona o en municipios y comarcas próximas. Sin embargo, estos servicios en ocasiones han presentado listas de espera y déficits de cobertura en el conjunto del territorio de Cataluña, dado que, en algunos casos, la fragilidad del propio estado de salud del menor no recomienda el desplazamiento a lugares alejados del propio municipio de residencia.

4.7.2. Las dificultades de la continuidad formativa más allá de la educación obligatoria

El problema de las transiciones y la infrarrepresentación del alumnado con necesidades educativas especiales en las enseñanzas secundarias posobligatorias

En epígrafes anteriores, se ha puesto de manifiesto la tendencia de los centros de educación especial a escolarizar a alumnado de mayor edad. Uno de los motivos de esta tendencia tiene que ver con las dificultades que encuentra el alumnado con necesidades educativas especiales al completar transiciones educativas que supongan cambio de centro, como sucede en el sector público en el paso a la educación secundaria obligatoria, hacia otros centros ordinarios, con un acompañamiento adecuado, ya sea por parte de los centros de origen o receptores, ya sea por parte de los EAP. Estas carencias de acompañamiento inciden negativamente en la acogida que recibe el alumnado en el centro ordinario y en el conocimiento de las necesidades educativas del alumnado, y también refuerza la escolarización en los centros de educación especial.

Por otra parte, uno de los principales obstáculos que encuentra el alumnado con necesidades educativas especiales a la hora de continuar su formación más allá de las enseñanzas obligatorias es la falta de graduación en la ESO, la cual deja a este alumnado fuera de la oferta de bachillerato y de formación profesional.

En el caso del alumnado escolarizado en centros de educación especial, por ejemplo, la graduación en la ESO es muy reducida. En el curso 2018/2019, de los 1.782 alumnos matriculados en cuarto de ESO en centros de educación especial, sólo 41 obtuvieron la graduación en ESO (ver la tabla 34).

Tabla 34. Alumnado graduado en ESO en los centros de educación especial (2018/2019)

Con graduación en ESO	Alumnado matriculado en 4º ESO en CEE
41	1.782

Fuente: Departamento de Educación

El acceso del alumnado con necesidades educativas especiales al bachillerato es muy limitado. A modo ilustrativo, en el curso 2019/2020 sólo 416 alumnos con necesidades especiales están matriculados

en el bachillerato, el 0,4% del total, muy por debajo de la prevalencia de este alumnado en la educación secundaria obligatoria, que es del 3,3% (ver la tabla 35).

Tabla 35. Alumnado con necesidades educativas especiales por enseñanzas en Cataluña, 2019/2020

	Alumnado NEE A	Alumnado total	%
Educación infantil de segundo ciclo	4.172	213.352	2
Educación primaria	14.282	479.958	3
Educación secundaria obligatoria	10.920	331.681	3,3
Bachillerato	416	94.437	0,4

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Desde hace años, el Síndic recibe quejas relacionadas con las dificultades que encuentran determinados menores con necesidades educativas especiales, especialmente con discapacidad intelectual o de desarrollo leve o moderada, para continuar su formación a través de la oferta reglada de formación profesional, bien en los programas de formación e inserción (PFI), bien en la formación profesional de grado medio (CFGM).

Ante la demanda de formación profesional para el alumnado con necesidades educativas especiales a partir de los dieciséis años, el Departamento de Educación plantea fundamentalmente dos posibles itinerarios formativos, equivalentes a los que dispone el alumnado en general, con las modificaciones curriculares y la atención especial que corresponda a sus necesidades: acceder a los CFGM en caso de que el alumnado se haya graduado en ESO y acceder a un PFI en el caso de que el alumnado no se haya graduado en ESO.

Las dificultades de las adaptaciones curriculares en los ciclos formativos

El Departamento de Educación expone que el alumnado graduado en ESO puede continuar su formación a través de los CFGM, en que existe una reserva de plazas para el alumnado con necesidades educativas especiales. Se pueden solicitar modificaciones curriculares que analizan las situaciones particulares de cada alumno, modificaciones que son autorizadas por la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Enseñanza con responsabilidad en enseñanzas de formación profesional mediante una resolución individual.

Sin embargo, el Síndic ha recibido quejas por las dificultades de garantizar adaptaciones curriculares en determinados ciclos formativos para determinado alumnado con necesidades educativas especiales, por la exclusión de este alumnado de los módulos de prácticas o también por desacuerdos por el hecho de que las modificaciones curriculares conlleven no garantizar la consecución de la competencia general del ciclo.

Esta institución recuerda la importancia de que el alumnado que ha finalizado la ESO pueda continuar su formación a través de las enseñanzas secundarias posobligatorias, si conviene a través de las adaptaciones curriculares, en función de las situaciones particulares de cada alumno, y también que el principio de inclusión escolar afecta al conjunto del ciclo formativo, sin excluir los módulos de prácticas.

En esta línea, el Decreto 150/2017 establece que el principio de inclusión escolar alcanza el conjunto del sistema educativo y, en el caso de la formación profesional, prevé las adaptaciones curriculares para el alumnado con discapacidad leve o moderada, y también prevé el deber de los centros de facilitar itinerarios adaptados a los diferentes ritmos y posibilidades de aprendizaje del alumno, con una organización que permita las adaptaciones y las medidas flexibilizadoras de acuerdo con el plan individualizado de cada alumno que faciliten el alcance de los objetivos encaminados a la obtención total o parcial de la titulación (artículo 21).

En cuanto al seguimiento de los estudios a través de la formación profesional, el Decreto 284/2011, de 1 de marzo, de ordenación general de la formación profesional inicial, prevé que el Departamento de Educación debe establecer modificaciones curriculares que faciliten el alcance de los objetivos establecidos para el alumnado con necesidades educativas específicas (art. 15). Al mismo tiempo, fija medidas flexibilizadoras con el fin de posibilitar la adaptación a las situaciones personales del alumnado (art. 41), entre las que se incluyen las ofrecidas a colectivos singulares, que tienen como finalidad atender las necesidades de inserción o reinserción laboral, promoción, reciclaje o adaptación profesional, o las derivadas de los alumnos con mayores dificultades, con riesgo de exclusión social y/o con discapacidades (art. 53).

La resolución anual por la que se aprueban los documentos para la organización y gestión de los centros expone el procedimiento a seguir para solicitar las modificaciones curriculares en la formación profesional (en el curso 2020/2021, en el apartado 9). Entre otros aspectos, establece que la Dirección General de Formación

Profesional Inicial y Enseñanzas de Régimen Especial, responsable de dictar resolución en la solicitud formulada de modificación curricular, puede resolver dos tipos de autorizaciones:

- Modificaciones curriculares que puedan garantizar la consecución de la competencia general del ciclo formativo y conducir, una vez superado el ciclo, a la obtención del título de técnico o técnico superior. La modificación curricular puede conllevar cambios en los objetivos y contenidos de los créditos o en los criterios de evaluación y contenidos de las unidades formativas, o bien en algunos resultados de aprendizaje de unidades formativas no directamente relacionadas con las unidades de competencia. Asimismo, también puede conllevar cambios en la distribución ordinaria del ciclo formativo o, en casos excepcionales, la supresión total de algún crédito o unidad formativa no relacionada directamente con las unidades de competencia profesional del título.

- Modificaciones curriculares que no puedan garantizar la consecución de la competencia general del ciclo, pero sí conducir a la obtención de un certificado de estudios parciales. Estas modificaciones curriculares pueden prever la supresión total de algún o algunos créditos, módulos o unidades formativas, la modificación de la distribución ordinaria del ciclo y la modificación, en su caso, de los objetivos terminales y contenidos de los créditos o de los resultados de aprendizaje y criterios de evaluación de las unidades formativas que lo necesiten. El centro debe expedir un certificado de estudios parciales de los créditos, módulos o unidades formativas superadas de acuerdo con la modificación realizada y, en su caso, el certificado de competencias profesionales acreditadas.

Esta normativa también establece que en el caso de que la modificación curricular que se necesita no permita garantizar la consecución de un mínimo de los objetivos generales del ciclo ni ninguna de las competencias profesionales, la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Enseñanzas de Régimen Especial denegará la modificación solicitada y emitirá un informe en el que orientará al alumno a estudios más adecuados a sus posibilidades.

Los déficits en la provisión de plazas adaptadas de PFI

En cuanto a los alumnos no graduados en ESO, y que, por consiguiente, no pueden acceder a los CFGM, el Departamento de Educación prevé la posibilidad de acceder a los PFI. En el curso 2020/2021 el alumnado con necesidades educativas especiales

matriculado en PFI es de 1.742, lo que representa el 22,2% del alumnado de esta oferta formativa (ver la tabla 37).

Una parte significativa de estos, cerca de 700 alumnos, desarrolla esta formación a través de PFI adaptados en el marco de la educación especial, de forma diferenciada (ver la tabla 36).

Tabla 36. Evolución del alumnado con necesidades educativas especiales en PFI en Cataluña, 2018-2021

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Total	7.412	7.912	7.836
Alumnado NEE	1.641	1.792	1.742
%	22,1	22,6	22,2

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Tabla 37. Evolución del alumnado de educación especial por enseñanzas en Cataluña, 2010-2020

	Total	Educación especial infantil	EBO	Programa de formación para la transición a la vida adulta	Educación especial - IFE	Educación especial - PFI (PQPI) (PFI adaptados)	Otros
2010/2011	6.369	416	4.507	526	-	659	261
2011/2012	6.568	433	4.630	605	-	688	212
2012/2013	6.744	461	4.799	515	-	699	270
2013/2014	6.929	445	5.021	555	-	656	252
2014/2015	7.147	440	5.290	510	-	691	216
2015/2016	7.286	461	5.346	577	-	703	199
2016/2017	6.919	370	5.347	431	-	683	88
2017/2018	6.839	399	5.454	130	192	664	-
2018/2019	7.087	389	5.523	141	273	761	-
2019/2020	7.456	409	5.672	142	479	754	-

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

La infrarrepresentación del alumnado con necesidades educativas especiales en las enseñanzas secundarias posobligatorias se cambia en el caso de los PFI. Con todo, el Síndic recibe quejas relacionadas con las limitaciones de acceso a esta oferta, bien por falta de oferta suficiente en la zona, bien por impedimentos derivados del incumplimiento de determinados requisitos establecidos de acceso, como pasa con el acceso a los PFI de los alumnos que tienen la graduación en ESO, bien por la falta de disponibilidad de una oferta de formación profesional (ya sea de PFI, ya sea de CFGM) que se adecúe a sus necesidades educativas.

El análisis de estas quejas pone de manifiesto que hay alumnos con necesidades educativas especiales que no encuentran oportunidades formativas reales más allá de las enseñanzas obligatorias, y que se ven excluidos de los itinerarios formativos establecidos por el propio Departamento de Educación: alumnos con necesidades educativas especiales con graduación en ESO que, de acuerdo con sus capacidades, no pueden continuar su formación en los CFGM y que no pueden acceder a un PFI por tener esta graduación; alumnos sin graduación en ESO que no pueden acceder a la oferta de PFI porque la tipología de alumnado o el perfil profesional que promueve no se adecúa a sus necesidades educativas, alumnos sin una oferta adecuada geográficamente accesible, etc.

Los problemas de continuidad formativa del alumnado con necesidades educativas especiales con graduación en ESO que no puede acceder a las enseñanzas secundarias posobligatorias: la puesta en funcionamiento de los IFE

El ordenamiento jurídico obliga a los poderes públicos a garantizar que todos los alumnos, sean cuáles sean sus necesidades, puedan acceder a oportunidades formativas en el marco de la formación profesional. Entre otros, conviene recordar la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas, que establece, en el marco de la protección del derecho a la educación en igualdad de oportunidades, el deber de los estados de fomentar el desarrollo de la enseñanza profesional, y posibilitar que todos los niños tengan acceso (art. 28.1), y de asegurar que el

menor con discapacidad acceda a estas enseñanzas de forma efectiva (art. 23.3); o también la LEC, que otorga a la formación profesional de grado medio y a los programas de cualificación profesional inicial la condición de enseñanzas de provisión universal y establece el deber de que estas sean inclusivas.

Sin embargo, desde hace años, el Síndic destaca las dificultades de los alumnos con necesidades educativas especiales de acceder a partir de los dieciséis años a la formación profesional, especialmente los que se graduaban en ESO (y, por consiguiente, quedan excluidos de los PFI) y no tienen el perfil adecuado para seguir las enseñanzas de formación profesional de grado medio. Hay determinados alumnos con necesidades educativas especiales que no tienen las capacidades necesarias para continuar su formación en las enseñanzas secundarias posobligatorias, a pesar de la posibilidad de implantar adaptaciones curriculares. Se trata de alumnos que, más allá de las enseñanzas obligatorias, no han encontrado en el sistema educativo una oferta alternativa a los PFI que les ofrezca oportunidades de continuar con su formación.

El Síndic ha tenido conocimiento, por ejemplo, de institutos que han sugerido a las familias de este alumnado que no se gradúe en ESO, a fin de poder acceder sin problemas a la oferta formativa de PFI.

En este sentido, el Síndic ha advertido que, más allá de su carácter discriminatorio y vulnerador del principio de educación inclusiva, esta práctica genera riesgos asociados a la posible demora en el tiempo del proceso de graduación de este alumnado y a las posibles rupturas en las trayectorias formativas que pueden producirse eventualmente en el futuro, y que puede provocar que, en caso de abandono, estos alumnos acaben su paso por el sistema educativo sin graduación en ESO y sin la cualificación inicial que ofrece el programa.

Asimismo, el Síndic recuerda que la graduación en ESO certifica la adquisición de competencias básicas previstas para la etapa de escolarización obligatoria, independientemente de que posteriormente este alumnado acceda a enseñanzas posobligatorias o tenga opciones de

graduarse en estas enseñanzas posobligatorias. Condicionar la graduación en ESO al futuro académico del alumnado, a criterio del Síndic, se aleja de la finalidad prevista para esta acreditación, así como del mandato que tiene la Administración educativa de promoverla, a la vez que vulnera su derecho a la educación en igualdades de oportunidades. La solución para promover la continuidad de la formación de este alumnado en el marco del sistema educativo no puede ser la no graduación en ESO.

En este sentido, el Síndic pidió al Departamento de Educación, por un lado, adecuar la normativa que regula la provisión y el acceso a los PFI para autorizar a acceder a los programas de formación y de inserción, aunque sea excepcionalmente o por indicación del EAP o del propio centro, al alumnado con necesidades educativas especiales graduado en ESO que no puede acceder a las enseñanzas secundarias posobligatorias.

En cuanto a la exclusión en el acceso a los PFI de los alumnos con necesidades educativas especiales graduados en ESO, la normativa no prevé que el alumnado con necesidades educativas especiales que se gradúa en ESO pueda continuar su formación a través de los PFI. Si bien la LEC no establece limitaciones ni especifica requisitos de acceso a los programas de cualificación profesional inicial (sustituidos posteriormente por los programas de formación e inserción), la resolución por la que se establecen los programas de formación e inserción prevé que esta oferta esté dirigida a los jóvenes no ocupados o sin estudios en curso que cumplan como mínimo dieciséis años y como máximo veintiuno en el año de inicio del programa y que hayan dejado la educación secundaria obligatoria sin obtener el título.

Con todo, el Síndic recuerda que el ordenamiento jurídico obliga a las administraciones educativas a organizar programas de formación e inserción destinada a alumnos que no se hayan graduado en ESO, pero no impide que estas administraciones, de acuerdo con su mandato de velar por el derecho a la educación, puedan regular, aunque sea con

carácter excepcional, supuestos de acceso específico para los alumnos graduados en ESO (por ejemplo, para acceder a oferta dirigida a alumnado con necesidades educativas especiales).

Y, por otra parte, el Síndic también ha pedido desarrollar una oferta formativa reglada, especialmente en el ámbito de la formación profesional, que garantice oportunidades formativas y de posterior inserción laboral a los alumnos con necesidades educativas especiales, más allá de las enseñanzas obligatorias.

Para dar respuesta a este déficit, en el año 2016 se puso en funcionamiento el Plan piloto de itinerarios formativos específicos (IFE), para alumnos con discapacidad intelectual leve o moderada que no hayan obtenido el título de graduado en ESO o que lo hayan obtenido y no puedan acogerse a las enseñanzas de formación profesional. Esta oferta se ha consolidado con la aprobación en el año 2017 del Decreto 150/2017.

En los últimos años, esta oferta se ha ido desplegando de forma progresiva. Para el curso 2016/2017, la oferta de IFE era de 100 plazas en 8 grupos escolares en 8 centros. Para el curso 2017/2018, esta oferta se amplió de forma significativa, hasta las 288 plazas en 24 grupos y 16 centros. Para el curso 2019/2020, la oferta es de 336 plazas en 28 grupos, disponible en todos los servicios territoriales de Educación y en el Consorcio de Educación de Barcelona. En el curso 2019/2020 los primeros alumnos que iniciaron el Plan piloto de itinerarios formativos específicos (IFE) para jóvenes con discapacidad leve o moderada, en el curso 2016-2017, llegan al cuarto y último curso (ver la tabla 39). El Departamento de Educación espera que estas enseñanzas profesionalizadoras se conviertan en enseñanza universal.

En cuanto a su desarrollo, cabe señalar que, en primer curso, hay 336 plazas y 265 alumnos, lo que significa que hay plazas vacantes. En los cuatro niveles, hay un total de 840 plazas y 600 alumnos, con un 71,4% de cobertura de la oferta existente (ver la tabla 39).

Tabla 38. Plazas IFE (2019/2020)

	núm. de grupos	núm. de plazas ofrecidas	núm. de alumnos matriculados	% de cobertura
1º curso	28	336	265	78,87%
2º curso	18	216	167	77,31%
3º curso	16	192	124	64,58%
4º curso	8	96	44	45,83%
Total	70	840	600	71,43%

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

En el curso 2020/2021 la oferta de plazas ha continuado en crecimiento, con nueve nuevos centros que ofrecen IFE y con 237 alumnos más que el curso 2019/2020 (ver la tabla 40).

Tabla 39. Evolución de alumnado y centros con IFE (2018-2021)

Servicio Territorial	Alumnado matriculado			Centros con IFE		
	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2018/2019	2019/2020	2020/2021
CEB	42	71	101	2	3	5
Girona	41	83	117	3	4	4
Lleida	28	45	66	2	2	3
Tarragona	30	50	75	1	2	3
Barcelona Comarcas	70	109	117	3	5	6
Terres de l'Ebre	17	29	40	1	2	2
Baix Llobregat	34	89	148	3	5	6
Vallès Occidental	0	5	23	-	1	2
Maresme-Vallès Oriental	46	68	81	2	2	3
Cataluña Central	24	44	62	1	2	3
Total	332	593	830	18	28	37

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Los problemas de continuidad formativa del alumnado con necesidades educativas especiales severas

Además de la conveniencia de promover la graduación en la ESO y el acceso del alumnado con necesidades educativas especiales en las enseñanzas postobligatorias, es necesario poner de manifiesto que existe determinado alumnado con dificultades severas que

presenta grandes dificultades para continuar su formación en las enseñanzas regladas.

Conviene tener presente que este alumnado también tiene derecho al máximo desarrollo posible de su personalidad a través de la educación y que es necesario promover oferta formativa adaptada a sus necesidades, para que estos niños y adolescentes puedan tener a su alcance oportunidades para desarrollar sus capacidades.

4.8. EL ACCESO A LA EDUCACIÓN MÁS ALLÁ DE LA ESCUELA

4.8.1. Las desigualdades de acceso al ocio educativo y la falta de ayudas educativas y de formación del personal educador

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y la legislación catalana en materia de educación e infancia establecen el derecho de los menores al ocio educativo. Por un lado, la Convención regula el derecho del niño a la educación en igualdad de oportunidades (artículo 28), así como el derecho al juego y a participar plenamente en actividades culturales, artísticas, recreativas y de ocio (artículo 31). Por otra parte, la LDOIA (artículos 57.3 y 58.1) y la LEC (artículos 39 y 41), de ámbito catalán, regulan el carácter educativo de las actividades de ocio, el derecho de los menores a acceder a estas actividades y el deber de las administraciones de favorecer y fomentar el ocio educativo.

Este ordenamiento, al mismo tiempo, presta una atención específica a los menores con discapacidad. Así, establece la obligación de adoptar medidas para evitarles cualquier forma de discriminación y reconoce su derecho a alcanzar el máximo desarrollo y a participar en la vida social y, de forma especial, en las actividades de ocio.

A lo largo de los últimos años, el Síndic ha destacado que las actividades de ocio educativo ofrecen a los menores importantes oportunidades de desarrollo personal y social (de socialización, de vinculación al territorio, de relaciones comunitarias, de ocio, de integración social, de participación proyectiva, etc.) que no siempre se satisfacen, con la misma intensidad, o de la misma forma, desde el resto de ámbitos educativos (formal e informal).

El acceso a este ámbito ha cobrado más importancia a medida en que se han ido ampliando los derechos relacionados con la escolarización y se ha promovido su universalización y carácter inclusivo. De hecho, las desigualdades educativas están cada vez más condicionadas por el acceso de los menores a las actividades educativas fuera del tiempo escolar.

Con todo, en el marco de la actividad del Síndic, hay numerosas quejas por la falta de oportunidades, especialmente de los menores con discapacidad, a la hora de acceder a estas actividades y servicios, y por los déficits en la formación del personal educador y en la provisión de personal de apoyo por parte de la Administración afectada que acompañe su participación.

En ocasiones, debido a la falta de apoyos o de formación del personal educador, no se admiten a los menores con discapacidad en las actividades o se producen situaciones de exclusión o de expulsión posterior a la admisión por las dificultades de atender las necesidades educativas especiales. En ocasiones, son las propias familias de los menores con necesidades educativas especiales que deben sufragar el coste de los apoyos para garantizar la participación de estos menores en entornos de ocio ordinario.

A menudo, la oferta de ocio educativo al alcance de los menores con discapacidades, especialmente cuando son severas, se limita a las actividades organizadas por entidades o centros de educación especial dirigidas específicamente a este colectivo. La participación en entornos de ocio ordinario resulta dificultosa, por falta de oferta adaptada y realmente inclusiva. No siempre se garantiza que todos los menores tengan las mismas oportunidades de participación o que las actividades tengan garantizada la atención adecuada de las necesidades educativas de los menores con discapacidad.

La progresiva incorporación del alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios ha acentuado estas quejas, especialmente en cuanto a las actividades extraescolares y a los casals de verano organizados en los centros escolares, así como los requerimientos de compensar las desigualdades en el ámbito no lectivo.

Estos déficits de inclusión se hacen presentes en el entorno escolar, especialmente en las actividades complementarias y extraescolares y el servicio de comedor escolar, pero también en otras actividades y servicios fuera de los centros educativos organizados por entidades y administraciones públicas (casals de vacaciones, por ejemplo).

El Decreto 150/2017 prevé que los proyectos educativos de los centros tengan que garantizar que, en el marco de un sistema educativo inclusivo, no existan barreras que impidan la participación de todo el alumnado en las actividades que organicen los centros, dentro y fuera del horario lectivo, con medidas y apoyos para la atención educativa de los alumnos que inciden en todos los ámbitos educativos (artículos 6 y 7), y también insta a la Administración a promover y participar en programas socioeducativos del territorio para dar continuidad y coherencia educativa a los diferentes espacios educativos del alumnado, fomentando el arraigo y la cohesión social (artículos 5 y 6).

A su vez, el Decreto 267/2016, de 5 de julio, de las actividades de educación en el ocio en las que participan menores de 18 años, incorporó el deber de valorar y ajustar la ratio de monitores a la presencia de participantes con necesidades concretas y de adecuar progresivamente las condiciones de accesibilidad suficientes en la comunicación para que las personas con discapacidad física, sensorial o intelectual puedan comprenderlas, disfrutarlas y participar en ellas (artículo. 16).

El Síndic ha llamado la atención sobre la necesidad de que las actividades que promueva la Administración tengan carácter inclusivo y que garanticen la participación y adecuada atención de las necesidades educativas específicas de todos los niños y adolescentes.

El carácter lectivo o no lectivo de los servicios y de las actividades educativas no justifica la existencia de criterios de admisión que puedan ser discriminatorios ni exime a las administraciones afectadas de intervenir para compensar las desigualdades de acceso. Las actividades organizadas más allá del horario lectivo en los centros escolares o fuera de estos no constituyen una prestación de carácter obligatorio, pero una vez establecida todos los menores deben poder acceder en condiciones de igualdad, con independencia de sus características personales.

Asimismo, en estos ámbitos las administraciones deben garantizar con su apoyo la atención adecuada de las necesidades educativas especiales de los menores. El apoyo de las administraciones públicas a la integración de los menores con discapacidad en las actividades de ocio educativo, la adaptación de la actividad a las necesidades educativas especiales de estos niños (adaptabilidad del entorno, de los espacios, de los materiales, del mobiliario; accesibilidad de la información, etc.), la formación de los educadores (voluntarios o profesionales) en la atención de estas necesidades educativas especiales o la no-asunción de costes adicionales en las cuotas de acceso (por los apoyos adicionales requeridos) son aspectos esenciales para promover la participación de estos niños en igualdad de oportunidades.

Desde la perspectiva de la defensa del derecho de cualquier alumno a la educación en igualdad de oportunidades, y de la aplicación del principio de igualdad y de no-discriminación por razón de la condición de salud del niño, el Síndic también considera que las familias de alumnado con discapacidad no deben hacerse cargo del coste del apoyo de personal necesario para acceder y hacer uso normalizado de los servicios o de las actividades educativas. Son estos servicios los que deben proporcionar las condiciones adecuadas y los recursos necesarios para posibilitar la participación de cualquier niño de forma normalizada, y no las familias de los menores con discapacidad, de forma que el coste de posibilitarlo debe ser incorporado en el conjunto de gastos de estos servicios que posteriormente es imputado a las familias que hacen uso de los mismos (o al organismo público o privado que cofinancie estos servicios), y no a las familias de los menores con discapacidad. Esta es la forma de evitar que las condiciones de salud supongan un obstáculo añadido a la participación en el ocio educativo y un sobre coste para sus familias a la hora de ejercer el derecho a participar en el ámbito del ocio.

5. RECOMENDACIONES

5.1. LA PROMOCIÓN DE UN CAMBIO DE PARADIGMA CULTURAL EN LOS PROFESIONALES Y LAS FAMILIAS PARA LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

La efectividad del derecho a la educación inclusiva requiere un cambio cultural que entienda la diversidad como una riqueza y la escuela como un espacio donde todo el mundo tenga cabida. Aunque se han producido avances, este nuevo paradigma y la transformación que conlleva no han sido asumidos plenamente por el sistema educativo y no se ha producido una interiorización del modelo por parte de muchos de los profesionales y servicios que lo integran.

La presencia de alumnado con necesidades educativas especiales en las aulas ordinarias no garantiza la inclusión si no va acompañada de una transformación de las prácticas educativas y, en este sentido, cabe señalar que se observan carencias en la implementación del modelo que derivan de la falta de incorporación de este cambio de paradigma.

Las recomendaciones formuladas con el objetivo de favorecer este cambio de paradigma se exponen a continuación.

Programa de formación del personal docente y de apoyo de los centros en los servicios educativos (y familias) sobre el modelo de inclusión

Establecer un programa de formación dirigido a los diferentes agentes de la comunidad educativa para que se conozca el modelo de escuela inclusiva, las implicaciones y los beneficios para el alumnado, con un enfoque de derechos humanos, así como el papel que deben tener los diferentes profesionales para hacerlo efectivo.

Se trata de conseguir que todos los actores puedan compartir el marco teórico y las prácticas asociadas al modelo de escuela inclusiva, con un enfoque centrado en las capacidades del alumnado, y no en sus carencias, y con orientaciones para la creación de entornos inclusivos que

garanticen la plena participación del alumnado en la vida del centro.

Programa de formación de atención a la diversidad (inicial y de servicio)

Facilitar a los docentes y al personal de apoyo y de los servicios educativos formación en la atención a la diversidad, con el objetivo de que puedan transformarse las metodologías y estrategias de aprendizaje y puedan adaptarse a las necesidades de todo el alumnado.

Al mismo tiempo, sería necesario garantizar la preparación y formación del profesorado en la educación infantil y primaria para mejorar la detección de necesidades educativas del alumnado.

Esta formación debería incluirse dentro de la formación inicial que reciben los docentes y otros profesionales de atención educativa en el ámbito universitario, y también debería formar parte de los programas de formación permanente que impulsa la Administración educativa para todos los profesionales, puesto que es un elemento indispensable para la efectividad de la inclusión.

Plan de investigación, innovación y transformación educativa vinculado a la inclusión que fomente la adecuación de los proyectos educativos de los centros y de las prácticas docentes

Incorporar el modelo de escuela inclusiva y el enfoque en el que se basa dentro de los programas de investigación e innovación pedagógica que impulsa la Administración educativa y promover la evaluación de su impacto en la inclusión.

Hay que promover el ajuste de los proyectos educativos al modelo de escuela inclusiva, con el asesoramiento y apoyo necesario a los centros, así como la incorporación de medidas organizativas y estrategias de aprendizaje adaptado a las diferentes capacidades, necesidades y estilos de aprendizajes.

Dentro de los modelos que facilitan la personalización de entornos y la planificación de actividades destaca el

diseño universal del aprendizaje (DUA), que parte del modelo de diseño universal o diseño para todo el mundo, en el que se proyectan desde el origen –siempre que esto sea posible– entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de forma que puedan ser utilizados por todo el mundo, en la máxima extensión posible, sin necesidad de adaptación ni de diseño especializado. Se debe prever la aplicación de ajustes razonables que se adecuen a las características personales del alumnado con necesidades educativas especiales.

Sistema de evaluación del desarrollo del modelo de educación inclusiva

Promover la supervisión del sistema educativo desde la perspectiva del desarrollo de la inclusión escolar. Hay que evaluar las prácticas vinculadas a la atención del alumnado para garantizar la mejora continua del modelo, el uso inclusivo de los recursos disponibles en los centros, para asegurar que las necesidades educativas del alumnado están adecuadamente atendidas sin segregación.

Cabe señalar que los recursos destinados a los centros, como sucedió con las USEE, pueden acabar reforzando la segregación en vez de la inclusión.

En este sentido, hay que promover la evaluación de la implementación del Decreto 150/2017.

5.2. LA ALINEACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

Este informe constata la dificultad estructural de alinear todos los actores que intervienen en la atención educativa del alumnado en la aplicación del modelo de educación inclusiva. Aún hay servicios, como los equipos de asesoramiento y orientación psicopedagógica (EAP), los centros de desarrollo y atención precoz (CDIAP), etc. que proporcionan un asesoramiento a las familias no siempre orientado hacia la inclusión, con diferencias en la distribución del alumnado entre

centros ordinarios y de educación especial en función de los territorios, en parte condicionadas por el posicionamiento de los profesionales de los diferentes servicios en relación con el modelo de escuela inclusiva.

También se constata que los centros y servicios educativos aún no trabajan de forma suficientemente coordinada e integrada con el objetivo de proporcionar una atención educativa de calidad y de optimizar al máximo las oportunidades educativas al alcance del alumnado, a menudo a causa de la situación de elevada carga de trabajo de estos servicios.

Las recomendaciones formuladas con el objetivo de promover la alineación de los actores que intervienen se exponen a continuación.

Comisiones territoriales para la educación inclusiva

Establecer comisiones de carácter territorial con la presencia de todos los servicios que atienden a menores y familias dentro y fuera del ámbito educativo (EAP, CREDA y otros servicios educativos, centros educativos –incluyendo primer ciclo de educación infantil–, CDIAP, CSMIJ y otros), con el objetivo de que puedan actuar de forma coordinada y garantizar un enfoque común en las intervenciones respectivas.

Estas comisiones deben promover la corresponsabilidad de los diferentes servicios que intervienen en la atención educativa del alumnado para implementar el modelo de escuela inclusiva. La actuación de estos servicios debe ir orientada a promover la inclusión educativa porque es un derecho que tienen reconocidos niños y adolescentes. Al mismo tiempo, las familias deben recibir información y asesoramiento orientados a la efectividad de este derecho de todos los servicios que les atienden, también fuera del ámbito educativo.

Al mismo tiempo, estas comisiones también deben promover la colaboración y el trabajo en red entre los diferentes actores del servicio educativo y servicios que atienden a los menores desde la red de salud y de servicios sociales (CDIAP) para garantizar la coordinación y una intervención integrada y de calidad con menores y familias.

Elaboración de un nuevo decreto de servicios educativos

Actualizar la normativa que regula los servicios educativos, dado el tiempo transcurrido desde que se aprobó, con el objetivo de que puedan dar una mejor respuesta a las necesidades actuales del sistema y del nuevo modelo de inclusión escolar.

Los servicios educativos están regulados actualmente por el Decreto 155/1994, de 28 de junio, por el que se regulan los servicios educativos del Departamento de Enseñanza, que no es adecuado para responder a las necesidades y los requerimientos vinculados al modelo de educación inclusiva.

Protocolos de acogida en los centros del alumnado con necesidades educativas especiales y sus familias

Promover procesos de acogida de alumnado y familias en los centros que garanticen el acompañamiento y la participación. Las familias deben poder recibir información y poder mantener un seguimiento próximo de la atención educativa de este alumnado y, al mismo tiempo, recibir formación y orientación para la atención de los menores. Este acompañamiento es imprescindible en los procesos de escolarización, siendo necesario que se mantenga a lo largo de la escolaridad y especialmente en las transiciones entre etapas para asegurar la inclusión durante toda la escolaridad.

Mecanismos de escucha del alumnado con necesidades educativas específicas

Asegurar que niños y adolescentes puedan ser escuchados en los procesos de evaluación psicopedagógica, y que esta escucha se mantenga a lo largo de la escolaridad a través de la tutoría, especialmente en las transiciones entre etapas educativas. El alumnado con NEE debería de poder tener el mismo tutor que el resto de alumnado del grupo donde está asignado.

Es necesario garantizar que los mecanismos establecidos para la participación del alumnado en centros educativos son inclusivos y garantizan la participación efectiva del alumnado con necesidades educativas especiales.

5.3. LA MEJORA DE LA PROVISIÓN DE RECURSOS DESTINADOS A LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

Este informe pone de manifiesto la necesidad de incrementar los recursos destinados a la atención de las necesidades educativas del alumnado en los centros ordinarios, para hacer efectiva la inclusión escolar, pero también la conveniencia de afrontar los elevados niveles de escolarización de alumnado en los centros de educación especial y de planificar mejor la provisión de los recursos ya disponibles en el sistema y su intervención.

Las recomendaciones formuladas con el objetivo de mejorar la provisión y la organización de recursos se exponen a continuación.

Incrementar la inversión en personal docente y de apoyo a los centros ordinarios

Aumentar la financiación que el Departamento de Educación destina a los centros ordinarios públicos y concertados para hacer efectiva la educación inclusiva del alumnado. Existe consenso entre la comunidad educativa de que, a pesar de no ser una condición suficiente, el desarrollo del Decreto 150/2017 requiere aumentar la dotación de personal docente y de apoyo.

Mapa de recursos y mejora de los sistemas de información

Desarrollar un mapa de recursos disponibles para promover la educación inclusiva a escala territorial, con el objetivo de contribuir a la planificación de la provisión de nuevos recursos, al aprovechamiento y la coordinación de los recursos existentes. Para esta labor, la Administración debe contar con todos los agentes afectados, en

particular las direcciones y/o titularidades de los diferentes centros y servicios afectados.

En esta labor, también hay que mejorar los sistemas de información (datos) disponibles sobre los recursos existentes y sobre las necesidades específicas de apoyo educativo del alumnado.

Programa progresivo de cierre de centros de educación especial

Establecer un plan general de cierre y transformación de los CEE que suponga la reducción como mínimo de un 80% el alumnado escolarizado en estos centros (de los cerca de 7.500 alumnos actuales a no más de 1.500), enmarcándose dentro la nueva apuesta por una escuela más inclusiva y explicándose a los centros y a las familias transmitiendo tranquilidad sobre la idea de que se está avanzando hacia un objetivo concreto y ofreciendo claridad sobre los pasos a dar para ello.

Debe hacerse llegar el mensaje de que un sistema educativo inclusivo y no segregado es positivo para el alumnado con necesidad de apoyo educativo, para sus familias y para la sociedad en general, en la medida en que permite cambiar el foco hacia las posibilidades y expectativas positivas del alumnado con necesidades de apoyo, con las consecuencias que esto puede tener para favorecer su plena inclusión en la sociedad y la posibilidad de desarrollar su autonomía en la máxima medida posible. Debe informarse del proceso para que sea conocido y debe tener en cuenta la participación de la propia comunidad educativa.

En este sentido, sería necesario:

- Elaborar un estudio real de necesidad de recursos para saber qué CEE sería necesario mantener para atender a qué perfil de alumnado, siempre mirando hacia el sistema y priorizando siempre que sea posible el entorno ordinario.
- Garantizar la transformación de los CEE en proveedores de servicios y recursos para la escuela ordinaria.

- Conservar, en algunos casos, CEE como recursos de última ratio y, en la medida de lo posible, como apoyo intensivo concreto acotado en un tiempo, no como un recurso permanente. La perspectiva de la intervención, siempre que sea posible, debe ser la de retorno al entorno ordinario.

- Informar suficientemente sobre el Plan progresivo de cierre y transformación de los CEE (objetivos, plazos, procesos, etc.) las familias y toda la comunidad educativa y contar con su participación.

El trasvase de alumnado de los centros de educación especial a los centros ordinarios también debe producirse en el caso de los profesionales.

La mejora del modelo debe contar con el apoyo de los centros de educación especial, especialmente de los centros que atienden a niños y adolescentes con parálisis cerebral y pluridiscapacidad y con grandes necesidades de soporte en la vida diaria. Debe evitarse que el alumnado que no pueda escolarizarse en centros ordinarios mantenga la cobertura educativa a través de los centros de educación especial. Los centros de educación especial no pueden convertirse estrictamente en centros de carácter sociosanitario que no tengan el reconocimiento de centro educativo con los recursos necesarios.

Protocolo con criterios para la asignación de alumnado a centros de educación especial y comisión específica de valoración técnicamente cualificada para la admisión a estos centros

Establecer una comisión técnica que dé apoyo a los EAP, en su caso, en los procesos de decisión sobre la mejor opción de escolarización en los casos de propuesta de CEE y que valide finalmente las propuestas de educación especial realizadas.

Esta actuación debe estar precedida por el establecimiento de un protocolo que establezca criterios compartidos para los EAP para fijar el perfil de alumnado con necesidades de apoyo más complejo que necesitan recursos de apoyo más específico cuya provisión es más adecuada en los CEE, de forma temporal o definitiva.

A priori, la admisión en los centros de educación especial debe quedar limitada al alumnado de edad más allá de la escolarización obligatoria o con problemas más graves de salud mental y de conducta o pluridiscapacidades, o, en su caso, también al alumnado que requiera de forma temporal un recurso de atención más intensiva.

Consolidación y desarrollo de los CEEPSIR

Se ha hecho referencia en diferentes apartados del informe a que los centros de educación especial deben tener una posición fundamental para garantizar la inclusión educativa. En concreto, la propuesta de escuela inclusiva tal y como ha sido diseñada por la Administración catalana establece dos líneas de trabajo en relación con estos centros en un futuro: por un lado, para atender al alumnado con necesidades más complejas y, por el otro, como centros de educación especial proveedores de servicios y recursos (CEEPSIR).

Esto supone, inevitablemente, una reconfiguración del mapa de centros de educación especial, que deben ir menguando en número progresivamente en la medida en que cada vez serán menos los alumnos que no se integren en la escuela ordinaria, pero también que deben transformarse para ponerse al servicio del objetivo de avanzar hacia la inclusión, con un nuevo encaje en una opción educativa general más inclusiva.

En este sentido, sería necesario:

- Redefinir los CEE y potenciar su papel para mejorar los nexos entre la escuela ordinaria y los CEE.
- Establecer un protocolo de intervención del CEEPSIR con parámetros comunes para todos los centros educativos en su relación con el CEEPSIR. Esta intervención debe garantizar la formación de toda la comunidad educativa in situ; debe buscar mejorar la calidad educativa de todo el centro, dar un apoyo transformador de los entornos educativos ordinarios y alejarse de la idea de prestar servicio de apoyo a un alumno concreto.

- Llevar a cabo formación de los CEE en relación con la inclusión educativa como oportunidad de cambio y mejora en la atención a la diversidad para poder coadyuvar en el proceso de transformación hacia la función CEEPSIR.

- Crear estrategias y material para trabajar en las escuelas ordinarias para facilitar la inclusión de los alumnos con necesidades educativas en el aula.

Conversión de los EAP como agentes de transformación del sistema educativo inclusivo y acompañamiento del alumnado, las familias y los profesionales a lo largo de su escolaridad

Redefinir el papel de los EAP y equipos de apoyo psicopedagógico como instrumentos clave de transformación del sistema educativo, para avanzar hacia una inclusión efectiva a través de su asesoramiento a los centros y las familias, así como mejorar su participación en el acompañamiento del alumnado durante toda la escolaridad, desde la detección hasta el acompañamiento y el seguimiento en los cambios de etapa o, en su caso, de entornos educativos.

Actualmente los EAP ya tienen atribuidas funciones clave para la inclusión relacionada, entre otros, con la evaluación de necesidades educativas del alumnado, atención a las familias y apoyo y orientación a los centros educativos. Hay que asegurar que los profesionales de estos equipos tengan la formación necesaria y la dotación de recursos suficiente para cumplir el con el encargo que tienen atribuido.

A su vez, cabe señalar que la evaluación psicopedagógica del alumnado tiene un papel fundamental tanto en el momento de decidir sobre la estrategia de escolarización en los casos concretos, y en especial en el caso del alumnado con necesidades más complejas, como en el establecimiento de adaptaciones curriculares y planes individualizados que respondan a las necesidades de cada alumno y, de forma relacional, faciliten los procesos de inclusión de todo el alumnado. El apoyo psicopedagógico será fundamental también en los procesos de transición e inclusión en la vida adulta.

En este sentido, sería necesario establecer una estrategia de acompañamiento del alumnado durante toda la escolaridad, y adaptar y flexibilizar su plan individualizado en función de sus competencias en cada momento, con la perspectiva de prepararlo para la transición a la vida adulta. Sería necesario mejorar la coordinación profesional en los traspasos de primaria a secundaria y el seguimiento del alumnado durante la secundaria para seguimiento y apoyo en la adolescencia.

El plan individualizado, pues, debería acompañar al alumno durante toda la etapa educativa, con las revisiones y adaptaciones que se consideren pertinentes cada curso escolar y con la participación de todas las personas importantes en la vida del alumno (equipo docente, profesionales específicos, equipo de atención psicopedagógica, etc.) y del propio alumno.

Sería necesario fortalecer y, en su caso, también mejorar la dotación de los EAP y de los recursos de orientación psicopedagógica disponibles en los centros.

Refuerzo de las medidas universales y revisión de las metodologías y la organización de recursos en el aula: co-docencia y otros

Implementar dentro del sistema educativo ordinario alternativas que se alejen de la idea de la educación especial segregada en formatos diferentes (segregación interna o externa), incluyendo nuevas propuestas de currículum, ordenación, evaluación (más enfocadas a los aprendizajes más competenciales), propuestas de transición educativa y orientación laboral para la vida adulta y la ocupación, entre muchos otros, siempre desde la inclusión, de forma que se ofrezca a cada alumno la posibilidad de desarrollar sus competencias en el marco de unidades didácticas y estrategias de aprendizaje con diseño universal.

Se trata de promover prácticas y metodologías educativas centradas en el alumno y en la flexibilidad curricular, con una mejor atención de la diversidad dentro del aula, a cuyo efecto pueden resultar útiles métodos de enseñanza diferentes, innovadores, que permitan adaptarse a las necesidades individuales del alumnado. Y, en este contexto, los principios de diseño universal

para el aprendizaje (DUA) deben ser una buena base: las nuevas propuestas de trabajo en la escuela, que deben ser lo suficientemente flexibles para dar respuesta a las necesidades de cada alumno en cada momento de su desarrollo, buscando estrategias de personalización del aprendizaje en el que cada alumno sea el centro de su proceso educativo.

En esta línea, también sería necesario:

- Introducir los cambios necesarios en los proyectos educativos de centro hacia una transformación metodológica, de inclusión e innovación educativa, flexible, competencial y enfocada en el alumno mediante diferentes metodologías que faciliten que el aula sea más integradora.
- Implementar estrategias efectivas de codocencia para acompañar al conjunto del alumnado y superar barreras que vayan más allá de la existencia de dos profesionales en el aula, un titular y un ayudante/apoyo.
- Fortalecer la tutoría individualizada y grupal para el conjunto del alumnado.
- Reducir las ratios alumnos/profesor.
- Evitar la segregación interna en los centros ordinarios mediante una mejor coordinación de los recursos de apoyo que hay en la escuela (SIEI, CEEPSIR, profesionales especialistas en atención de necesidades específicas más terapéuticos, etc.).
- Reducir la dedicación horaria de docencia del profesorado para tener tiempo de planificar y coordinarse para hacer la escuela más inclusiva.
- Mejorar la atención de las familias de alumnos NESE en la escuela ordinaria por parte del profesorado, tal y como ya hacen muchos CEE, que invierten más tiempo en la acogida de las familias.

5.4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES CON NECESIDADES ESPECÍFICAS DE APOYO EDUCATIVO EN EL OCIO EDUCATIVO

Desde hace años, el Síndic destaca la necesidad de promover la inclusión tanto

en el sistema educativo reglado como en el ámbito del ocio educativo, no sólo por su importancia a la hora de proporcionar oportunidades de desarrollo a los menores, sino también por las dificultades que tienen los niños con discapacidad a la hora de participar en las actividades de ocio educativo. A menudo, estas dificultades están relacionadas especialmente con la dotación de profesionales especializados y con la asunción de los costes de esta provisión por parte de las familias.

Las recomendaciones formuladas con el objetivo de promover la participación de los menores con necesidades específicas de apoyo educativo en el ocio educativo se exponen a continuación.

Plan de fomento de la participación de los menores con necesidades específicas de apoyo educativo en la oferta de ocio

Crear un plan de participación de los menores en la oferta de ocio educativo que prevea sistemas de derivación del entorno escolar al ámbito del ocio y también itinerarios educativos dentro de este ámbito, así como las ayudas que convengan para los promotores de las actividades de ocio para garantizar la provisión de recursos necesarios para atender las necesidades educativas de estos menores y su inclusión en las actividades organizadas.

Este plan también debe promover acciones dirigidas a garantizar:

- la adaptación de la actividad a las necesidades educativas especiales de estos menores (adaptabilidad del entorno, de los espacios, de los materiales, del mobiliario; accesibilidad de la información, etc.), de acuerdo con la diagnosis ya realizada por los servicios educativos y los centros escolares en el marco del sistema educativo formal;
- la formación del personal educador (voluntario o profesional) en la atención de estas necesidades educativas especiales;
- la no asunción de costes adicionales en las cuotas de acceso (por los apoyos adicionales requeridos), que es esencial para promover la participación de estos niños en igualdad de oportunidades;

- la prohibición de impedir la admisión de niños por razones de discapacidad.

Hay que promover la implicación de las administraciones locales en el fomento de la participación del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en la oferta existente, así como la incorporación de acciones en el marco de los planes educativos de entorno dirigidas a este objetivo.

Desarrollo normativo (ámbito ocio)

Desarrollar las disposiciones recogidas en la propia Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, en el ámbito de las actividades complementarias, de las actividades extraescolares organizadas en los centros escolares y de las actividades de educación en el ocio, a fin de promover la protección del derecho de los menores con discapacidad, sin discriminación por razón de ninguna condición, a acceder a estos ámbitos educativos en igualdad de oportunidades.

Durante los años 2016 y 2017 se produjeron pequeños avances en el reconocimiento de este derecho, con la aprobación del Decreto 267/2016, de 5 de julio, de las actividades de educación en el ocio en las que participan menores de 18 años, y del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo. El primero incorpora el deber de valorar y ajustar la ratio de personal de monitoraje a la presencia de participantes con discapacidad, así como adecuar progresivamente las condiciones de accesibilidad, física y en la comunicación, para que las personas con discapacidad física, sensorial o intelectual puedan comprenderlas, disfrutarlas y participar en ellas, y el segundo prevé que los proyectos educativos de los centros deben garantizar que, en el marco de un sistema educativo inclusivo, no existan barreras que impidan la participación de todo el alumnado en las actividades que organice el centro, dentro o fuera del horario lectivo, con medidas y apoyos para la atención educativa del alumnado que inciden en todos los ámbitos educativos, y también emplaza a la Administración educativa y a los centros educativos a promover y participar en programas socioeducativos del territorio para dar continuidad y coherencia educativa a los diferentes

espacios educativos del alumnado, para fomentar el arraigo y la cohesión social.

Sin embargo, es necesario que el Departamento de Educación desarrolle el marco general de ordenación de las actividades complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros vinculados al Servicio de Educación de Cataluña, tanto de los centros públicos como de los centros concertados, tal y como prevé el artículo 158.2 de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), de forma que se garanticen para las colonias y salidas escolares y para las actividades extraescolares organizadas en centros escolares:

- Las ayudas para fomentar el acceso del alumnado a estas actividades en igualdad de oportunidades, tanto en centros públicos como en centros concertados, con los apoyos que procedan (art. 50.3 y 202 de la LEC).
- El derecho a la participación del alumnado y a la no exclusión por razones vinculadas a las necesidades educativas específicas.
- El carácter inclusivo de estas actividades y las garantías para posibilitarlo.

También es necesario que el Departamento de Educación y el Departamento de Derechos Sociales desarrollen el derecho al acceso en igualdad de oportunidades, de acuerdo con las previsiones de la LEC y la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, en las actividades de ocio educativo en general, con aspectos como:

- El deber de las administraciones públicas de establecer medidas de fomento para garantizar que todos los menores puedan participar en los planes y programas socioeducativos y en las actividades de educación en el ocio en condiciones de equidad, sin discriminación por razones económicas, territoriales, sociales, culturales o de capacidad.
- La implicación de las administraciones públicas en las garantías de acceso y de apoyo de los menores con necesidades educativas especiales al ocio educativo, sin discriminaciones de tipo alguno, con el establecimiento de ratios específicas y de criterios de cualificación del personal educador para garantizar la atención adecuada de estas necesidades educativas especiales.

En relación con las actividades y los servicios de ocio educativo llevados a cabo o sufragados con fondos públicos (casals de verano, etc.), adicionalmente y en coordinación con los ayuntamientos, es necesario desarrollar aspectos como:

- El tratamiento especial y preferencial que deben recibir los menores de determinados colectivos en el acceso a la oferta y a las ayudas existentes, como son los menores tutelados por la Administración (en centros residenciales y también en acogimiento familiar) y los menores con discapacidad y con otras necesidades educativas especiales, además de otras situaciones de especial vulnerabilidad merecedoras de este tratamiento.
- El establecimiento de ratios y de criterios de cualificación del personal educador para garantizar la atención adecuada de los menores con discapacidad o con otras necesidades educativas especiales.
- La regulación de quién tiene que asumir el coste de la atención de las necesidades educativas especiales.
- El carácter inclusivo del ocio educativo.

En relación con el servicio de comedor escolar, es necesario incorporar, con la revisión o el desarrollo del Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, aspectos como:

- El establecimiento y las garantías de la formación adecuada y de las ratios de los profesionales que atienden a los menores en el servicio de comedor escolar, de acuerdo con su carácter educativo, como requisitos de equidad y de calidad.
- El tratamiento especial que deben recibir los alumnos con necesidades educativas especiales en el acceso a las ayudas de comedor escolar.
- El establecimiento de ratios y de criterios de cualificación del personal educador para garantizar la atención adecuada de los menores con discapacidad o con otras necesidades educativas especiales, incluidas

las de carácter conductual, ya sean por inquietud psicomotriz, falta de autocontrol o cualquier otra manifestación, y las garantías de acceso a los medios y los recursos de apoyo personal específicos necesarios, sin discriminación alguna, y el derecho a no ser excluidos del servicio de comedor por razón de sus necesidades especiales.

En relación con las enseñanzas no regladas (escuelas de música y de danza, enseñanzas

de idiomas de régimen especial, etc.), con la revisión o el desarrollo del Decreto 179/1993, de 27 de julio, por el que se regulan las escuelas de música y de danza, y el Decreto 4/2009, de 13 de enero, por el que se establece la ordenación y el currículum de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, etc., es necesario desarrollar aspectos como la reserva de plazas para menores con necesidades educativas especiales.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

