

# El significado de la educación inclusiva en España y su aplicación al problema de la existencia de “centros especiales” para el alumnado con discapacidad

*The meaning of inclusive education in Spain and its application to the problem of the existence of “special centres” for students with disabilities*

FERNANDO REY MARTÍNEZ

Universidad de Valladolid, Valladolid, España

frey@uva.es | <https://orcid.org/0000-0002-5005-9401>

Recibido: 26/09/2023 | Aceptado: 05/11/2023 | Publicado: 23/11/2023

---

**Resumen.** Los sistemas educativos contemporáneos gravitan sobre el modelo de la “educación inclusiva”, pero este es un concepto que procede de la Pedagogía y tiene un sentido jurídico oscuro y polisémico. El presente trabajo pretende dotar de perfiles jurídicos a la idea de educación inclusiva y de hacerlo, precisamente, en uno de sus campos característicos (pero no único): el de la educación del alumnado con discapacidad. La principal conclusión del estudio es que el sistema educativo español, con su doble red de centros, ordinarios y especiales para alumnado con grandes discapacidades, no es, en realidad, compatible con la Convención de Naciones Unidas de 2006 sobre derechos de las personas con discapacidad.

**Palabras clave:** educación inclusiva; educación de escolares con discapacidad; centros de educación especial para alumnado con discapacidad.

**Abstract.** Contemporary education systems gravitate towards the model of “inclusive education”, but this is a concept that comes from pedagogy and has an obscure and polysemic legal meaning. The aim of this paper is to provide legal profiles to the idea of inclusive education and to do so, precisely, in one of its characteristic (but not only) fields: that of the education of students with disabilities. The main conclusion of the study is that the Spanish education system, with its dual network of schools, ordinary and special for

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid (España). Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid (España).

students with severe disabilities, is not, in fact, compatible with the 2006 United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

**Keywords.** Inclusive education; Education of schoolchildren with disabilities; Special education centres for students with disabilities.

---

## 1. La educación inclusiva, un concepto pedagógico tan brillante como de difícil traducción jurídica

El derecho a la educación del art. 27.1 de la Constitución española (en adelante, CE<sup>1</sup>) no comprende tan sólo el derecho a recibir un cierto nivel de instrucción que supere un determinado umbral de calidad durante una serie de años, sino que exige también que dicha educación sea *inclusiva*. La idea de inclusión educativa, que procede del campo de la pedagogía, es reciente y poderosa, pero también hasta cierto punto confusa y polémica y mucho más en su conversión a categorías jurídicas.

No obstante, parece posible identificar un concepto de ella constitucionalmente adecuado; hasta el punto de que sería deseable que una futura reforma de nuestro texto constitucional la incluyera<sup>2</sup>. La exigencia tácita, a falta de esa reforma constitucional, de que la educación a la que se refiere el art. 27 CE sea inclusiva deriva actualmente del estándar del derecho internacional de los derechos humanos aplicable, así como de una interpretación evolutiva de lo que significa hoy en día una educación para la libertad, equitativa y democrática<sup>3</sup>.

No es sencillo cartografiar conceptualmente el concepto de “inclusión” educativa. Inicialmente, un buen punto de partida para ello (aún de forma introductoria y aunque se refiera, en principio, sólo a la segregación por discapacidad) es el Comentario General número 4, de 13 de septiembre, del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad en relación con el art. 24 (educación inclusiva) de la Convención internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, acordada

---

<sup>1</sup> El trabajo versa sobre la educación inclusiva en España. Todas las referencias normativas o las expresiones “nuestro país” o similares deben entenderse, por consiguiente, referidas a España, aunque es posible que las claves argumentales del estudio tengan cierta validez también respecto de cualquier sistema educativo de un país democrático del mundo como lo es Chile.

<sup>2</sup> En el apartado primero del art. 27 CE: “Todos tienen derecho a la educación *inclusiva*” o, si se prefiere, para no matizar la sobria contundencia de la redacción actual de ese enunciado, en el segundo, con una redacción como esta o similar: “La educación, *que deberá ser inclusiva*, tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a *los deberes de solidaridad*, así como a los derechos fundamentales”.

<sup>3</sup> Educación inclusiva y de calidad son, en realidad, dos caras de la misma moneda. Sin inclusión no puede haber calidad, sino, a lo sumo elitismo y segregación. Sin calidad no puede haber inclusión, sino, como mucho, paternalismo y populismo escolar. Un “sistema educativo decente” es, en mi opinión, el que alcanza las mayores cotas de inclusión y calidad al mismo tiempo.

en Nueva York el 13 de diciembre de 2006<sup>4</sup> (en adelante, Convención de Nueva York). En su párrafo undécimo, el Comentario, define la “inclusión” educativa como un “proceso de reforma sistemática” que afronta cambios “en el contexto, método, enfoques, estructuras y estrategias” de la educación para “superar las barreras”, proporcionando “a todos los estudiantes del grupo de edad correspondiente una experiencia de aprendizaje igualitario y participativo en un entorno que se ajuste lo mejor posible a sus necesidades y preferencias”. Por el contrario, la “exclusión” supone que “a los estudiantes, directa o indirectamente se les dificulta o impide el acceso a la educación”. Y la “segregación” sería la educación ofrecida “en entornos separados, diseñados o empleados para dar respuesta a una o varias deficiencias, en condiciones de aislamiento”.

Así pues, lo contrario de la “inclusión” es tanto la “exclusión” como la “segregación”. La “exclusión” dificulta o impide el acceso a la educación. Es evidente que la “segregación” también implica una dificultad o un impedimento del derecho a la educación, incluso a su acceso, en la medida en que se prohíbe o dificulta a determinadas categorías de alumnos la entrada en el sistema de enseñanza general o un aprendizaje podríamos llamar ordinario. Y si esto es así, ¿qué diferencias habría entre ambos conceptos? La “exclusión”, en principio, parece referirse a alumnos concretos y la “segregación”, a grupos de ellos con algún rasgo compartido (género, étnica, discapacidad, etc.). Sin embargo, incluso aunque se refiera a grupos de alumnos y no a individuos concretos, toda segregación desemboca en una variedad de exclusión concreta ya que es siempre una barrera del acceso a la educación. Toda segregación es exclusión, pero no toda exclusión es segregación. En definitiva, la “segregación” es una especie del género “exclusión”. Las exclusiones pueden ser individuales o grupales, pueden producirse por unas razones u otras, por ejemplo, por una tasa desproporcionadamente alta de repetición, fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo, mientras que las segregaciones educativas, aunque afectan a alumnos concretos, lo hacen por su pertenencia a un grupo social determinado y por razones tasadas. Las segregaciones son exclusiones grupales, normalmente de tipo sistémico, que, desde el punto de vista jurídico, suponen una violación de otro derecho fundamental: el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación (art. 14 CE). Ejemplos que se plantean como posibles supuestos de segregación en nuestro país son la étnica (gitanos y alumnado de origen extranjero en centros gueto), la de género (colegios diferenciados), la socioeconómica (que puede llevar a concentrar en determinadas zonas al alumnado de familias con recursos en la escuela privada y al alumnado sin ellos en la pública) y la de discapacidad (el problema de los centros de educación especial).

Pero volvamos al concepto de “inclusión”. En contra de una idea bastante extendida, la educación inclusiva no se refiere sólo a la educación del alumnado con algún tipo de discapacidad. Un concepto de inclusión referido sólo a la discapacidad no sería inclusivo. Es cierto que sólo en el ámbito de la discapacidad existen normas internacionales vinculantes

---

<sup>4</sup> Ratificado por España el 23 de noviembre de 2007 y publicado en el B.O.E. de 21 de abril de 2008.

que obligan a que la educación sea inclusiva. Pero, aunque el avance sea mayor en el campo de la discapacidad, no sólo normativo, sino también doctrinal y jurisprudencial (el Tribunal Supremo ha ido sentando una jurisprudencia cada vez más precisa al respecto), la educación inclusiva es un concepto mucho más amplio que se refiere a todos y cada uno de los alumnos.

Sin embargo, esta reducción, tan común, de la idea de inclusión al espacio de la discapacidad, o, en general, del alumnado en situación de vulnerabilidad, nos advierte de la ausencia de consenso sobre su significado. De concepto “confuso” y “naturaleza dilemática” califican Gerardo Echeita y Mel Ainscow a la educación inclusiva (Echeita y Ainscow, 2011, p. 28) precisamente porque en algunos países (quizá, entre ellos, el nuestro) “se piensa en la educación inclusiva como una modalidad de tratamiento de niños con discapacidad dentro de un marco general de educación”, mientras que, en el orden internacional, se ve “como una reforma que acoge y apoya la diversidad entre todos los alumnos” (p. 28).

Analizaremos, en primer lugar, el origen y principales hitos de la evolución del concepto de educación inclusiva para, después, intentar acotar sus elementos básicos.

## 2. Origen y evolución de la noción de educación inclusiva

La confusión de la idea de inclusión educativa con la atención educativa a los alumnos con discapacidad y, más tarde, en general a los que tienen necesidades educativas especiales tiene cierto sentido porque ha ido evolucionando precisamente desde ahí, aunque se haya expandido. Se han ido sucediendo cuatro modelos de política educativa: exclusión, segregación, integración e inclusión. Los tres primeros se referían, fundamentalmente, a alumnos con discapacidad o en situación de vulnerabilidad; el cuarto, a todo el alumnado.

### 2.1. Exclusión, segregación, integración e inclusión

Como es sabido, durante siglos y hasta hace relativamente poco, a los alumnos con discapacidad no se les prestaba ningún tipo de formación sistemática. Estaban directamente excluidos del sistema educativo y confiados, en el mejor de los casos, a la asistencia y la caridad. A partir de la segunda mitad del siglo XIX se les empezó a ofrecer una formación específica agrupando a todo el alumnado con el mismo tipo de discapacidad. Dicha discapacidad no era de cualquier clase al principio, sino sólo la de invidentes y sordo-mudos y comprendía únicamente el nivel más básico del currículo, no todo él<sup>5</sup>. A ello hay que añadir la exclusión o segregación específica que en este periodo

---

<sup>5</sup> Así, el art. 6 de la famosa Ley de Instrucción Pública de Claudio Moyano, de 1857, ordenaba dar la primera enseñanza, “con las modificaciones convenientes, a los sordomudos y ciegos en los establecimientos especiales que hoy existen y en los demás que se crearán con este objeto”. El art. 108 del mismo texto legal establecía que el Gobierno debería “procurar” que hubiera “por lo menos, una Escuela de este tipo... en casa Distrito universitario y que en las públicas de niños “se atienda, en cuanto

sufrían las alumnas. En cumplimiento de la Ley Moyano, en 1910 se crea el Patronato de Sordomudos, Ciegos y Anormales (la propia denominación ya es suficientemente expresiva de la concepción subyacente). Y en 1917 se erigen en Madrid y Barcelona las primeras escuelas especiales para “anormales” (García, 2017, p. 254). La Ley General de educación y funcionamiento de la reforma educativa, Ley Villar Palasí, de 1970, estableció, dentro de este mismo modelo de educación segregada por discapacidad, la educación especial en España de modo sistemático. Hasta ese momento, había sido fragmentaria y, sobre todo, asistencialista más que educativa. Esta norma organiza un sistema paralelo al ordinario en su capítulo séptimo.

Con el modelo de segregación, se aprecia en todo su esplendor el paternalismo discriminatorio del denominado modelo “médico” de la discapacidad. El documento que marca el inicio de la contemporaneidad de los modelos educativos y apunta ya a la inclusión es el influyente Informe Warnock de 1978. En los ochenta, los Estados no incorporan aún el modelo inclusivo, pero se adopta el de integración, que es un avance frente al modelo de segregación pura y dura. Numerosos alumnos con discapacidad van a empezar a recibir su formación en los centros ordinarios, aunque no se suprimen los especiales. El sistema educativo sigue dirigido fundamentalmente a la mayoría de la población escolar, al alumnado “normal”, pero se empiezan a permitir ciertas adaptaciones, curriculares y de otro tipo, para grupos concretos de alumnado, como el de discapacitados, pero no sólo para ellos. El párrafo undécimo del Comentario general número 4 del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, antes citado, define la “integración” como “el proceso de emplazar a las personas con discapacidad en los centros educativos ordinarios, siempre que el estudiante con discapacidad pueda adaptarse a los requisitos y demandas existentes en este tipo de centros” (2016, p. 4). Es decir, el modelo de integración postula la adaptación del alumnado con discapacidad (y, a partir de ahí, de otros tipos de vulnerabilidad social: el alumnado con “necesidades educativas especiales”) a los centros ordinarios hasta donde se pueda. Sin embargo, el modelo de educación inclusiva, como veremos, pretende justo lo contrario: supone la adaptación de los centros ordinarios a las necesidades y aspiraciones y capacidades de cada alumno hasta donde se pueda. El alumnado “especial” no tiene que normalizarse o asimilarse y convertirse en ordinario, sino que ya no habrá alumnado especial: todo él será ordinario. Eso es justamente lo que significa “inclusión”: que desaparece el alumnado especial y se atiende las especialidades del alumnado. De todo él.

El modelo de integración escolar se recibe normativamente en nuestro país con la Ley de Integración Social del Minusválido (1982), en la sección tercera del título VI, artículos 23 a 31<sup>6</sup>. Va a ser la Ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (en

---

sea posible, a la educación de aquellos desgraciados”.

<sup>6</sup> El art. 23.1 señala que “el minusválido se integrará en el sistema ordinario de la educación general, recibiendo, en su caso, los programas de apoyo y refuerzo que la presente Ley reconoce”. Por su parte, el art. 27 establece un principio que será invariable desde entonces, el de la subsidiariedad de la educación

adelante, LOGSE), de 3 de octubre de 1990, la que introduzca la educación especial dentro del sistema ordinario y la que abrace por primera vez el concepto de alumnado “con necesidades educativas especiales”<sup>7</sup>. Se establecen las nuevas reglas del juego del modelo de integración, vigentes en la actualidad: el alumnado con necesidades educativas especiales deberá poder contar con los recursos para alcanzar los objetivos de la educación ordinaria y su adscripción a un centro de educación especial será excepcional o subsidiaria, esto es, sólo para el caso de que sus “necesidades no puedan ser atendidas en un centro ordinario”.

La Ley orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (1995), en su disposición adicional segunda, incluye en el listado de “las necesidades educativas especiales”, junto al alumnado con discapacidad, que ya estaba, a los alumnos en situaciones sociales desfavorecidas. Empieza a emanciparse la idea de “inclusión” de la de discapacidad. La Ley orgánica de Educación (en adelante, LOE), de 2002, añade a los alumnos que se incorporan tardíamente al sistema educativo, entre los que se hallan, sobre todo, los inmigrantes, y a los que tienen altas capacidades. Por su parte, la Ley orgánica de Mejora de la Calidad del Sistema Educativo (en adelante, LOMCE), de 2013, incluye en la lista al numeroso alumnado con trastorno de déficit de atención e hiperactividad (TDH).

Es la LOE (2002) la primera norma que introduce expresamente el concepto de educación inclusiva. En su Preámbulo:

La atención a la diversidad es una necesidad que abarca a todas las etapas educativas y a todos los alumnos. Es decir, se trata de contemplar la diversidad de las alumnas y alumnos como principio y no como una medida que corresponde a las necesidades de unos pocos.

El art. 74.1 menciona la inclusión respecto de la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales. La LOMCE (2013) sigue esta estela y recoge la inclusión educativa entre los “principios” de la educación en su art. 1.b).

En definitiva, en el momento actual rige aún en gran medida el modelo de integración, pero transformándose, con no pocas dificultades, en el de inclusión. Como más arriba se indicó, el texto que inicialmente más influyó para el tránsito hacia la integración e, incluso

---

especial frente a la educación del alumnado con discapacidad en centros ordinarios: “Solamente cuando la profundidad de la minusvalía lo haga imprescindible, la educación para minusválidos se llevara a cabo en centros específicos”, eso sí, conectados con los ordinarios y con unidades de transición para facilitar la integración del alumnado discapacitado en el sistema ordinario.

<sup>7</sup>En su artículo 36.1 dispone que “el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar, dentro del mismo sistema, los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos” Y en su art. 37.4 que “la escolarización en unidades o centros de educación especial sólo se llevará a cabo cuando las necesidades de los alumnos no puedan ser atendidas por un centro ordinario. Dicha situación será revisada periódicamente, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso de los alumnos a un régimen de mayor integración”.

en algunos aspectos, al modelo inclusivo, ha sido el denominado Informe Warnock (1978), emitido justamente en el año en que se aprobó nuestra Constitución vigente. Las declaraciones y documentos posteriores de la Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO) y, finalmente, el art. 24 de la Convención de Nueva York (2016) vienen a establecer el estándar internacional de derechos humanos aplicable, que será objeto de nuestra atención inmediatamente.

## **2.2. El estándar internacional aplicable sobre “educación inclusiva”**

El *Warnock Report* (Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People, 1978) marca un antes y un después. Fue un encargo hecho en 1973 por la ministra británica de educación a la sazón, Margaret Thatcher, a un grupo de expertos, liderado por la señora Mary Warnock. Tardaron cinco años en elaborar el Informe. El texto comienza preguntándose “¿por qué educar a los más profundamente discapacitados?” (p. 6), a lo que responde: “Porque la educación es un bien, un bien específicamente humano, del que todos los seres humanos son titulares... Hay una obligación de educar también a estos alumnos por ninguna otra razón salvo que son humanos. Una sociedad civilizada debe hacerlo” (p. 6). La educación “marca la diferencia entre una vida aceptable y algo menos de lo que creemos que la vida debiera ser” (p. 6). En 1978 todavía había un amplio número de alumnos con discapacidad que, o bien recibían una formación más débil (segregación), o bien carecían incluso de cualquier tipo de instrucción (exclusión).

El Informe propone cambiar el concepto negativo de la discapacidad como una desventaja corporal o mental, que es estigmatizante “innecesariamente”<sup>8</sup> (p. 43) para su portador, por el más positivo de las “necesidades educativas especiales” (p. 36). Emerge aquí este concepto verdaderamente nuclear del modelo de integración. Y, por cierto, se plantea también la importancia de la detección precoz de tales necesidades (el capítulo quinto se dedica, en este sentido, a los menores de cinco años). El Informe postula abandonar la expresión “discapacidad” porque “tiende a sugerir una situación permanente y la necesidad de una educación especial” (p. 43). Por el contrario, las necesidades educativas especiales, que pueden variar con el tiempo y que deben ser evaluadas periódicamente (p. 53), apuntan “a una variedad de apoyos específicos prestados por equipos multi-profesionales” (p. 46) tanto en las aulas ordinarias como en los colegios de educación especial, pero esta no debe ser vista ya (en contra del modelo de segregación vigente en la época en que se elaboró el Informe) como de “separación o alternativa (a la educación ordinaria), sino adicional o complementaria” (p. 49). En su capítulo séptimo aborda la educación especial en escuelas ordinarias y, en el octavo, la educación en centros especiales.

---

<sup>8</sup> También, con buen criterio, y en este mismo sentido, se propone sustituir definitivamente el término de “sub-normales” por el de “alumnos con dificultad de aprendizaje” (p. 43).

Se aboga por educar al alumnado con discapacidad junto al alumnado sin ella en las escuelas ordinarias (p. 99). Ningún alumno “debería ser enviado a una escuela especial salvo que no pueda ser educado satisfactoriamente en una ordinaria” (p. 99). Estamos en presencia del principio de la educación en centros especiales como secundaria y subsidiaria respecto de la ordinaria que tan sólo cuatro años después del Informe incorporarán a nuestro ordenamiento los artículos 23.1 y 27 de la Ley de Integración Social del Minusválido (1982) y, doce años después, el art. 37.4 de la LOGSE (1990). Por supuesto, los alumnos con necesidades especiales deberán poder recibir en el aula (ordinaria) la formación que corresponda, pero también la ayuda especial que requieran. Todo el capítulo 12 del Informe se dedica a estos recursos: adaptaciones curriculares, equipos multidisciplinares, profesores especializados, adaptaciones de los espacios, accesibilidad, la necesidad de “una atención particular a la estructura social y al clima emocional en el que la educación se desarrolla”, etc.

La educación en centros especiales “tiene sentido para dar a algunos niños los recursos, métodos de enseñanza, etc. que no pueden razonablemente darse en las escuelas ordinarias” (Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People, 1978, p. 121). Pero tienen que establecer vínculos con las escuelas ordinarias (p. 123). En el capítulo décimo se habla de otro asunto capital como es la transición de la escuela a la vida adulta y al mercado de trabajo.

El Informe Warnock sienta las bases teóricas del modelo de integración vigente y, desde cierto punto de vista, también avanza algunos elementos del modelo de inclusión educativa. El Informe pronostica, con mucha lucidez, los desafíos y oportunidades de los centros de educación especial (p. 149). Entre los primeros, adaptarse al cambio de modelo en el que las escuelas ordinarias recibirán a la mayoría de los niños con necesidades educativas especiales. Respecto a las segundas, convertirse en los principales servidores de los alumnos con discriminaciones severas y múltiples; incrementar su colaboración con los centros ordinarios; ser pioneros de nuevas y más efectivas vías de satisfacción de las necesidades especiales o ser el sostén, por su conocimiento y experiencia, de la calidad de la educación del alumnado con necesidades especiales en centros ordinarios. Aquí se estaba ya prefigurando en 1978 la situación actual de la educación especial en nuestro país, con centros especiales que reciben cada vez menos escolares, con discapacidades más severas y que están llamados a ser, sobre todo y cada vez más (y quién sabe si en el futuro exclusivamente, como más abajo analizaremos) centros de recursos y de apoyo de la educación del alumnado con necesidades especiales en el sistema ordinario. Evidentemente, un modelo de inclusión puro y duro rechaza por completo la educación en centros especiales (por eso el Informe Warnock no está en ese paradigma, entre otros motivos); pero no se detiene ahí porque la inclusión no se refiere a espacios o lugares: aunque el alumnado con necesidades especiales (el propio concepto de necesidades especiales no resultaría del todo inclusivo para algunos autores) reciba la educación en el sistema ordinario, puede recibirla de una manera no inclusiva. Como señala el Comentario

General número 4, ya citado, en su párrafo 11: “Emplazar estudiantes con discapacidad dentro de clases ordinarias sin acompañar esto de cambios estructurales (por ejemplo, en currículo, organización, estrategia de enseñanza, etc.), no constituye un proceso de inclusión”. Más tarde volveremos sobre esta idea.

En la fijación del estándar internacional aplicable sobre el concepto de educación inclusiva, hay que reparar, en segundo lugar, en ciertos documentos de la UNESCO, empezando por la capital Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales (junio de 1994) en Salamanca. Noventa y dos gobiernos y veinticinco organizaciones internacionales apostaron por el modelo de educación inclusiva: (a) La inclusión educativa se refiere a todo el alumnado y no sólo a los que tengan alguna discapacidad o se encuentren en situación de vulnerabilidad social: los sistemas educativos deben diseñarse para tener en cuenta la amplia diversidad de cada niño y joven, que tiene rasgos, intereses, capacidades y necesidades de aprendizaje únicas. (b) El mejor modelo educativo para el alumnado con necesidades educativas especiales es el del sistema ordinario con una orientación inclusiva. Este es el medio más eficaz para “combatir actitudes discriminatorias, crear comunidades sanas, constituir una sociedad inclusiva, dar educación a todos y mejorar la eficiencia de todo el sistema educativo”. Obsérvese que aún se habla del “mejor modelo” pero no del “único modelo” que debería prestarse.

La UNESCO ha elaborado otros documentos que ayudan a esclarecer el significado de la educación inclusiva, sobre todo la Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación (2017), que más abajo se analiza al enfrentar directamente la delimitación del concepto. Tampoco hay que olvidar que el objetivo cuarto de la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (aprobada por la Asamblea General mediante Resolución el 25 de septiembre de 2015) es “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad”.

Pero la transformación de la educación inclusiva como principio, marco orientador o de referencia, hasta ahora contemplada, en auténtico derecho vinculante, si bien limitado sectorialmente al ámbito de la discapacidad, se produce con el art. 24.1 de la Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad (2016): “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación” y, a tal efecto, “asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles”. Con este precepto se produce un giro copernicano porque la educación inclusiva se convierte por primera vez en un concepto jurídico. El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad ha interpretado el art. 24 de la Convención en su Comentario General número 4 (2016), de constante referencia. Y, por supuesto, el art. 24 de la Convención sirve como parámetro interpretativo, ex art. 10.2 CE, de nuestro catálogo de derechos constitucionales, entre ellos el de educación (art. 27 CE). De modo que el derecho fundamental de educación se refiere necesariamente, desde el punto de vista jurídico, a la educación inclusiva, al menos por lo que dice a la discapacidad. Pero, de un lado, como la idea de educación inclusiva no se restringe sólo a la discapacidad, sino a todo

el alumnado, y, de otro lado, ya que el art. 14 CE prohíbe la discriminación por género o etnia, entre otras causas, no es difícil concluir que la idea de educación inclusiva abarca todo el concepto de la educación y no sólo una parte.

### 3. Qué es una educación inclusiva

Estamos ya en condiciones de intentar delimitar qué significado tiene la idea de inclusión educativa que, como se ha podido comprobar, es un concepto doctrinal, normativo y jurisprudencial relativamente reciente. Para estar en presencia de la educación inclusiva como concepto jurídico hay que esperar en España hasta la LOE (2002) y la Convención de Nueva York (2006). Y es un concepto que se ha desarrollado en sede judicial principal, sino exclusivamente, en relación con el alumnado con discapacidad, por tanto, de manera fragmentaria.

El autor más influyente en este campo es, sin duda, el profesor emérito de la Universidad de Manchester Mel Ainscow. Para él, la educación inclusiva es un nuevo enfoque de la educación que obliga a repensar toda la forma en que funciona una escuela y que involucra los cuatro siguientes elementos:

- 1º) La inclusión es “un proceso” en orden a mejorar la respuesta a “la diversidad de los estudiantes”, de todos ellos. Se trata de “aprender a vivir con las diferencias” y de “aprender de ellas”.
- 2º) La inclusión se refiere a “la identificación y eliminación de barreras” de todo tipo: organización de las escuelas, formas de enseñanza y de evaluación, entre otras.
- 3º) La inclusión está vinculada con “la presencia, la participación y los resultados del aprendizaje”. Presencia significa “dónde se educan los niños y si asisten de modo fiable y puntual”. La participación hace alusión a la “calidad de sus experiencias” mientras están en el sistema educativo; de modo que “se debe incorporar la opinión de los propios estudiantes”.
- 4º) Aunque la inclusión no se ciñe sólo a los alumnos vulnerables, “implica un énfasis particular en aquellos estudiantes que pueden estar en riesgo de marginación, exclusión o bajo rendimiento”. Esto implica “la responsabilidad moral” de garantizar que “los grupos de estudiantes que estén estadísticamente más expuestos (pero también los que pueden ser pasados por alto) se supervisen cuidadosamente”.

Podríamos, quizá, decir que la inclusión en sentido amplio abarca a todos los estudiantes y la inclusión en sentido estricto, sólo a los más vulnerables. Pero el mismo concepto de “necesidades educativas especiales” se está sometiendo a revisión. La Conferencia Internacional de Educación (48ª reunión) de la UNESCO (2008) ha observado, por ejemplo, que “la premisa de que hay niños con ‘necesidades educativas especiales’ es discutible, ya que todos los niños pueden tener dificultades de aprendizaje, muchos niños con discapacidad no tienen problema alguno para aprender y es frecuente que

niños con insuficiencias intelectuales se desempeñen muy bien en determinadas áreas de estudio (p. 9).

Si la inclusión es un proceso que afecta a todos y cada uno de los actores y factores del sistema educativo, es lógico concluir, como hace Ainscow (p.48), que “no hay un solo modelo de escuela inclusiva”. La inclusión admite gradaciones. No hay política educativa perfecta, “hay que buscar las mejores soluciones para resolver este dilema de la diferencia”. Lo que sí es común en las “escuelas altamente inclusivas” es, a su juicio, “que son lugares acogedores y de apoyo para todos sus estudiantes, especialmente para aquellos con discapacidad o con otro tipo de dificultades” (p. 41). El Comentario General número 4 (2016), citado, ejemplifica en su párrafo duodécimo las características fundamentales de la educación inclusiva: un enfoque global de sistemas (todos los recursos deben invertirse en el avance de la educación inclusiva); un entorno educativo global: enseñanza, orientación, cuidados médicos, relaciones con los padres, la comunidad, viajes escolares, etc.; un enfoque personal global: currículos flexibles, métodos adaptados, atención temprana; un énfasis en las capacidades de los estudiantes y sus aspiraciones más que en los contenidos cuando se planifica la actividad de enseñanza; profesores de apoyo, entrenados y trabajando en red; respeto y valoración de la diversidad; entornos de aprendizaje amistosos; transiciones efectivas entre la formación inicial, la profesional y la vida laboral; reconocimiento de las asociaciones (docentes, de padres y estudiantes); y seguimiento y evaluación. En este enfoque de la inclusión hay que tener en cuenta el contexto, “the ecology of equity”, la ecología de la equidad, que implica tener en cuenta no sólo lo que ocurre dentro de la escuela sino también lo que sucede entre las escuelas del municipio y más allá de la escuela (Ainscow *et al.*, 2013, p. 33).

Como antes se indicaba, la Guía de la UNESCO para asegurar la inclusión y la equidad en la educación (2017) es uno de los mejores documentos para esclarecer qué sea la educación inclusiva. La impronta de M. Ainscow sobre la Guía es evidente<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Por “inclusión” se entiende “el proceso que ayuda a superar los obstáculos que limitan la presencia, la participación y los logros de (todos) los estudiantes” (UNESCO, 2017, p. 7); y por “educación inclusiva”, “el proceso de fortalecimiento de la capacidad del sistema educativo para llegar a todos los estudiantes” (p. 7). La Guía sigue optando como mejor modelo, en línea con la Declaración de Salamanca, por “el establecimiento de escuelas inclusivas” (p. 13) Se entiende que ordinarias y no especiales: lo “ideal” es que los padres no tengan que elegir entre ellas porque sólo existe un sistema (p. 31). Las diferencias individuales no deben verse “como un problema a solucionar” sino como “oportunidades para democratizar y enriquecer el aprendizaje” (p. 13). La inclusión rige “todas las políticas, planes y prácticas educativas” (p. 17), entre ellas el currículo escolar, “diseñado para atender a todos los y las estudiantes de manera efectiva” (p. 17); todos los profesionales, preparados ya desde su formación universitaria inicial (p.26), han de trabajar coordinados, y, junto con las familias, entienden y apoyan el objetivo de la inclusión (p. 17); todas las escuelas han de tener estrategias para favorecer la inclusión (p. 26); y deben existir sistemas de supervisión de “la presencia, participación y logros de todos los estudiantes (p. 17). Por lo que se refiere a los “estudiantes vulnerables”, debe existir “un apoyo de alta calidad” (p. 26); los recursos, humanos y financieros deben distribuirse de manera que les beneficien (p. 26).

#### **4. Aplicación jurisdiccional de los conceptos generales al problema de la existencia en España de centros educativos especiales para el alumnado con discapacidad**

El número de alumnado con discapacidad es significativo desde el punto de vista cuantitativo, pero lo es más desde una perspectiva cualitativa pues estamos en presencia de un escenario particularmente conflictivo de derechos fundamentales, sobre todo educación inclusiva (art. 27.1 CE) y prohibición de discriminación por discapacidad (art. 14 CE).

El listado normativo de necesidades educativas especiales por discapacidad nos da idea de la complejidad del fenómeno. Y es que no hay discapacidad, sino discapacidades, con una enorme variedad entre ellas: física, intelectual, auditiva, visual, del espectro autista, retraso madurativo, pluridiscapacidades, trastorno significativo del lenguaje, trastorno grave de personalidad, trastorno grave de conducta. Aunque no se entienden discapacidades en sentido estricto, habría que añadir a los alumnos con altas capacidades, los que tienen dificultades de aprendizaje y/o bajo rendimiento y los que tienen un trastorno por déficit de atención e hiperactividad. Según las últimas cifras oficiales del Ministerio de Educación y Formación Profesional disponibles, relativas al curso 2023-2024<sup>10</sup>, hay en España 477 Centros de educación especial, 199 públicos y 278 privados, que atienden a 41.106 escolares, de los cuales el 63% son varones y el 37% mujeres; el 63% estudian en el sistema público el 37% en el privado y concertado.

El campo de la discapacidad es de donde procede el propio concepto de educación inclusiva y donde se ha desarrollado más porque ha adquirido reconocimiento jurídico a través del Derecho internacional de los derechos humanos. La arista más cortante (aunque no la única, por supuesto) en España es el debate sobre si los centros de educación especial incurrían o no en segregación y, por tanto, en lesión del derecho de educación inclusiva del art. 27.1 CE leído a la luz de la prohibición de discriminación por discapacidad (art. 14 CE).

Al analizar antes el concepto de “educación inclusiva”, se identificaron cuatro modelos históricos de manejo de la educación del alumnado con discapacidad: exclusión, segregación, integración e inclusión. En el momento actual, donde la normativa específica invoca el modelo de inclusión, pero en la realidad domina el de integración, están vigentes varias normas capitales. Por supuesto, el principio rector del art. 49<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> Ministerio de Educación y Formación Profesional: *Datos y cifras. Curso escolar 2023/2024*. Ed. MEFP, Madrid, 2024.

<sup>11</sup> La redacción de este precepto, aunque bienintencionada, no puede ser más desafortunada y no sólo por la referencia a los “minusválidos”, sino porque es evidente que responde a un modelo médico de la discapacidad más que al modelo social que introdujo la Convención de Nueva York sobre derechos de las personas con discapacidad (2006). Incluso podría pensarse en concretar un principio tan general en algunos auténticos derechos subjetivos concretos. Sin duda, es uno de los preceptos constitucionales que peor han resistido el paso del tiempo y que deben ser reformados en la primera ocasión que se presente.

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

Entre ellos, precisamente, los dos ya mencionados: la igualdad y prohibición de discriminación por discapacidad (art. 14 CE) y el derecho a una educación inclusiva (art. 27.1 CE). En el ámbito sectorial de la discapacidad, es de aplicación 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 su inclusión social, cuyo art. 16 estipula que la educación inclusiva formará parte del proceso de atención integral de las personas con discapacidad y será impartida mediante los apoyos y ajustes que se requieran. Su capítulo IV se dedica a este derecho. En el ámbito educativo, la Ley Orgánica 2/2006, de educación (LOE), modificada parcialmente por la Ley Orgánica 8/2013, de mejora de la calidad educativa (LOMCE) y más tarde por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LOE (LOMLOE), además de sentar la inclusión como principio del sistema educativo en el art. 1 b), señala la inclusión como principio fundamental de la enseñanza básica en el art. 4.3 “con el fin de atender a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado, tanto del que tiene especiales dificultades de aprendizaje como del que tiene mayor capacidad y motivación para aprender”, y estipula en el art. 74.1 que:

La escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales en unidades o centros de educación especial, que podrá extenderse hasta los 21 años, sólo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios.

En el apartado tercero de ese mismo art. 74 se alude a la evaluación anual de los resultados alcanzados por cada escolar en orden a una eventual modificación de la modalidad escolar (ordinaria o especial) “que tenderá a lograr el acceso a la permanencia del alumnado en el régimen más inclusivo”.

El modelo conceptual que subyace a esta normativa oscila entre el de integración y el de inclusión del alumnado con discapacidad. Correctamente, por ejemplo, se remite la idea de inclusión en el art. 4.3 a todo el alumnado, pero en el art. 74.1 se sigue manteniendo la existencia de los centros de educación especial (algo característico del modelo de integración, pero no del de inclusión), aun cuando, como puede deducirse del art. 74.3, el legislador considera que hay regímenes más inclusivos y, por tanto, admite implícitamente que los hay menos inclusivos.

En la primavera de 2019 irrumpió con fuerza el debate social sobre la existencia o no de los colegios de educación especial a raíz de la Propuesta de enmienda número 502 del Comité de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) al proceso de diálogo del Ministerio de Educación y Formación Profesional con la sociedad civil en orden

a modificar la LOE y la LOMCE. Concretamente, se proponía incluir en la nueva norma (la que sería después la LOMLOE) la disposición adicional 48 para “implantar plenamente la dimensión inclusiva en el sistema educativo español” fijando en el curso escolar de 2025 el límite máximo para no admitirse “desde esa fecha, modalidades, regímenes, recursos o apoyos educativos que no se atengan estrictamente al principio de inclusión”, lo que suponía que “los centros y unidades de educación especial se reorientarán para ser convertidos en recursos de apoyo a la inclusión, irradiando a todo el sistema educativo”. Y, por supuesto, desde el momento de aprobación de la nueva norma y hasta el año 2025 no podrían crearse ni concertarse nuevos centros de educación especial.

Esta Propuesta suscitó un debate social y político muy vivo, con manifestaciones en la calle, incluso, de un buen número de madres y padres del alumnado de tales centros defendiendo la educación especial bajo el lema “inclusión sí, educación especial también” (lo cual, objetivamente es un oxímoron) y reivindicando este tipo de educación como de libre elección por ellos (art. 27.3 CE). Quizá esto explique en parte por qué la norma educativa aprobada, la LOMLOE, en su disposición adicional cuarta, no llega a precisar con tanta exactitud la desaparición futura de la educación especial en España, sino que tan solo enuncia un muy ambiguo y evanescente deber para el Gobierno nacional, en colaboración con las consejerías autonómicas, de desarrollar “un plan” para que, en el plazo de diez años (esto es, como máximo en 2030), “los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad”. En el párrafo siguiente se sigue asignando a los centros de educación especial no sólo la función de “centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios”, sino de escolarización del alumnado que “requiera una atención muy especializada”. Así pues, la norma no aclara si la escolarización en centros de educación especial se contrae hasta 2030 o si después de ese año se seguirá manteniendo vigente. La LOMLOE se refiere a la inclusión, pero es la integración el modelo real dominante.

En esta materia es de especial importancia el Derecho internacional de los derechos humanos aplicable con el art. 24 de la Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad (Convención de Nueva York), así como el Comentario General número cuatro (13 de septiembre de 2016) del Comité correspondiente de Naciones Unidas a la cabeza. Como veremos, el marco internacional es manifiestamente contradictorio con el marco legislativo nacional.

Este marco normativo nacional ha venido siendo interpretado por los tribunales, cuya jurisprudencia ha ido endureciendo el análisis de los casos de escolarización obligatoria del alumnado en los centros de educación especial. La Sentencia de referencia sigue siendo la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2014, de 27 de enero, pero más por la doctrina general que vierte que por la aplicación de ésta al caso concreto que resolvió. Muy probablemente, si el Tribunal Constitucional tuviera que decidir ahora un caso semejante al de 2014, lo haría de un modo harto diferente; desde luego, los tribunales ordinarios así lo están haciendo ya.

La STC 10/2014 resuelve, en efecto, la demanda de amparo de unos padres que tienen un hijo con trastorno grave del espectro autista, discapacidad psíquica grave, retraso grave del lenguaje, trastorno de déficit de atención con hiperactividad y retraso madurativo significativo, que es derivado por la comisión de escolarización de la Dirección provincial de Palencia de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León al centro de educación especial público de Palencia. La resolución de la comisión de escolarización fue confirmada por el juzgado de lo contencioso-administrativo número 1 de Palencia y por la sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. El Tribunal Constitucional también sostendrá la validez constitucional de dicha resolución y, por tanto, desestimaré el amparo.

El Ministerio Fiscal entendía, con los padres, que se habría lesionado el derecho a la igualdad (art. 14 CE) y el derecho a la educación (art. 27 CE) al haber sido escolarizado el alumno en un centro de educación especial sin haberse explicitado por la administración educativa por qué las atenciones que precisaba no podían ser prestadas en un centro de educación ordinario. Esta es la tesis también del voto particular discrepante formulado por L. Ortega (al que se adhiere Xiol): la resolución de escolarización se adopta sin que se indicara “el coste de oportunidad” para que la administración llevara a cabo “los ajustes necesarios para que el menor, con los apoyos oportunos, pudiera integrarse en un centro de educación ordinario”. Comparto esta tesis.

La Sentencia comienza desechando que la resolución de escolarización fuera un trato degradante prohibido por el art. 15 CE ya que ha sido adoptado por los órganos legalmente habilitados en el marco de un procedimiento regular en el que han llegado a participar los padres del alumno. Tampoco considera, en contra de lo alegado por los padres, que se hubiera lesionado su derecho a que los hijos reciban la formación religiosa y moral conforme a sus convicciones (art. 27.3 CE) porque este derecho no incluye el derecho de los padres a escolarizar a sus hijos en un centro ordinario de educación en lugar de uno de tipo especial.

De modo que la cuestión constitucional en presencia es si la obligación de escolarización en un centro de educación especial viola el derecho a la igualdad (art. 14 CE) en conexión con el derecho de educación (art. 27.1 CE). El Tribunal recuerda el marco normativo aplicable, incluido el art. 24 de la Convención de Nueva York, a cuya luz hay que interpretar, *ex art. 10.2 CE*, las normas internas. De la normativa, el Tribunal deduce, en su fundamento jurídico cuarto, “el principio general” de que “la educación debe ser inclusiva”, es decir, “se debe promover la escolarización de los menores en un centro de educación, proporcionándoles los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo si padecen algún tipo de discapacidad”. En definitiva, añade la Sentencia, “la administración educativa debe tender a la escolarización inclusiva y tan sólo cuando los ajustes que deba realizar para dicha inclusión sean desproporcionados o no razonables, podrá disponer la escolarización de estos alumnos en centros de educación especial”.

El Tribunal deduce, correctamente, que el derecho constitucional a la educación se refiere a la educación inclusiva, pero, por último, entiende por inclusión la escolarización conjunta de los alumnos con discapacidad y sin ella. Esta doctrina del Tribunal parece algo insuficiente. Primero, porque no advierte de que la inclusión se refiere a todos los alumnos y no sólo a los que tienen alguna discapacidad y tampoco da cuenta de que el concepto de inclusión no es sólo, aunque también, espacial: la escolarización conjunta es una condición necesaria pero no suficiente para que exista inclusión. Segundo, porque su razonamiento conduce a la conclusión lógica de que en los casos en que se tiene que derivar al alumno a un centro de educación especial, ya no estaríamos en presencia de una educación inclusiva. Evidentemente, o se sostiene que también los centros de educación especial prestan una educación inclusiva, aunque sea de otra forma, o se incurriría en una evidente discriminación por discapacidad. La Sentencia, en realidad, aunque enuncia el principio de inclusión, se sitúa en el marco mental del modelo de “integración” y no en el de “inclusión”.

Bajo este marco, la cuestión crítica pasa a ser bajo qué condiciones puede la administración educativa derivar a un escolar a un centro de educación especial, incluso contra la voluntad de sus padres. El Tribunal es claro: “la administración deberá exteriorizar los motivos por los que ha seguido esta opción”. Este es, a mi juicio, la doctrina más interesante y permanente de la Sentencia porque arroja sobre los hombros de la administración la carga de probar, lo más persuasivamente posible, las razones de su decisión, entre ellas, por qué el alumno no podría ser escolarizado en un centro de educación ordinario con los apoyos necesarios. Con este criterio, cualquier órgano judicial podría exigir una justificación seria de la decisión administrativa de escolarización en centro de educación especial, lo cual ha empezado a ocurrir después de esta Sentencia en la jurisdicción ordinaria, pero no con el caso que decide el Tribunal Constitucional porque a éste le sirven para decidir las cuatro evaluaciones psicopedagógicas efectuadas en cinco años sobre el niño, todas ellas coincidentes en la gravedad de la discapacidad que poseía y en la necesidad de escolarizarle en un centro de educación especial, sin tener en cuenta, sin embargo, que la administración no justificó por qué el niño no podría haber seguido escolarizado en un centro ordinario. Según el Tribunal, “el interés superior del menor justifica (la decisión de escolarización en un centro especial) incluso contra la voluntad de sus padres”. Y por eso “no hace falta valorar los ajustes en un centro ordinario porque de todo el expediente se deduce que estará mejor en el centro de educación especial”.

Los defensores de la educación inclusiva y de la supresión de los centros de educación especial han juzgado severamente esta Sentencia. Incluso, como veremos, en instancias internacionales. Sin embargo, Juan Rodríguez Zapatero, ha hecho una lectura más sutil y menos crítica (Rodríguez, 2018, p. 125). Considera, en efecto, que la STC 10/2014, a pesar del discutible fallo concreto, implica “un giro copernicano” en la evolución jurisprudencial porque se obliga a motivar seriamente la derivación a un centro de educación especial, explicando por qué no es posible incorporar al alumno a un centro de educación ordinario.

Y, de hecho, el criterio o estándar interpretativo acuñado por la STC 10/2014 está siendo empleado por los tribunales ordinarios para resolver los casos en un sentido diametralmente opuesto al de aquella decisión.

J. Rodríguez Zapatero ha analizado con detalle la jurisprudencia la evolución jurisprudencial de este asunto en el trabajo citado. Distingue tres etapas. Una primera, en la que apenas ha habido, en realidad hasta fechas muy recientes, decisiones judiciales; lo cual significa que la administración educativa era prácticamente libre para decidir sobre el tipo de escolarización del alumnado. Otra etapa en la que los tribunales realizaban juicios más bien complacientes con las decisiones administrativas de escolarización; dando por buenos los informes psicopedagógicos y los correspondientes dictámenes de escolarización; considerando que este asunto era de simple legalidad ordinaria y sin estatura constitucional alguna, de modo que no habría posible lesión de derechos fundamentales en juego; resolviendo, en fin normalmente de modo desfavorable hacia los padres y a favor de la administración (p. 124).

La tercera etapa, después de la STC 10/2014, en la que estamos, se caracteriza porque los tribunales ordinarios endurecen su juicio sobre las decisiones de escolarización en centros de educación especial. En algunos casos, “se pone también el acento en el aspecto socializador que los centros ordinarios suponen (p. 126)”. Esto es muy interesante porque apunta de verdad hacia el modelo inclusivo. El *leading-case* de esta fase es la Sentencia del Tribunal Supremo 1976/2017, de 14 de diciembre de 2017. Se trata de un niño, Florián, con autismo escolarizado en un centro ordinario con apoyos del aula de trastorno de espectro autista. La administración educativa, en este caso, la Consejería de Educación de La Rioja, altera esa modalidad, decidiendo su escolarización en un centro de educación especial. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja estimó el recurso de los padres, declarando el derecho del menor a su educación inclusiva y el Tribunal Supremo en la Sentencia 1976/2017 desestima el recurso de casación interpuesto por el gobierno de La Rioja. J. Rodríguez Zapatero examina con detalle esta Sentencia, que sintetiza en tres partes (pp. 128-137):

- (1ª) El derecho a la educación inclusiva es un derecho fundamental. Conectando los art. 14 y 27.1 CE, se deriva “un derecho fundamental a la igualdad en el acceso y permanencia en el sistema educativo”. La consecuencia jurídica relevante es que, a diferencia de lo establecido por los órganos judiciales ordinarios en decisiones anteriores, dado que estamos en presencia de una posible lesión de un derecho fundamental, sí cabe acudir al procedimiento de protección preferente y sumario ante los tribunales ordinarios por protección de derechos fundamentales. No obstante, la Sentencia reitera la doctrina de que los padres carecen del derecho a escolarizar a los hijos en un centro ordinario en vez de en un centro de educación especial (derecho que los demandantes habían invocado a partir del art. 27.3 CE).
- (2ª) El derecho a la educación inclusiva impone como regla general la integración de todo el alumnado en centros ordinarios con las medidas de atención a la diversidad

que se requieran, personalizadas y efectivas. El único límite es que no supongan una carga desproporcionada o indebida. En definitiva, el Tribunal aplica aquí la doctrina general del “ajuste razonable” en relación con la discapacidad. La administración educativa está obligada a poner los medios personales y materiales para que el alumnado reciba una educación inclusiva. El Tribunal considera también que los informes psicopedagógicos deben hacerse lo más tempranamente posible por personal cualificado; y deben hacerse al principio y al final de cada curso para valorar la consecución de objetivos (Rodríguez, 2018, p. 133)<sup>12</sup>. J. Rodríguez Zapatero sostiene que todo esto es una obligación de resultados y no sólo de medios (p. 131), pero mucho me temo que la administración, sobre todo en el punto de los ajustes razonables, tiene un amplio margen de discrecionalidad.

- (3ª) El punto más crítico es el estándar que deba utilizarse para enjuiciar las resoluciones de escolarización del alumnado con discapacidad en centros de educación especial. El Tribunal Supremo recuerda la conocida doctrina del derecho de igualdad del Tribunal Constitucional, antes expuesta, según la cual la igualdad “no implica en todos los casos un tratamiento legal igual” (o, mejor dicho, idéntico), pero las desigualdades “exigen una justificación objetiva y razonable que debe superar un juicio de proporcionalidad”. Esto se concreta, entre otras cosas, en una exigencia ineludible de motivación de las decisiones de escolarización en los centros de educación especial. Deben motivarse tres elementos:
- (a) Debe acreditarse que se han agotado todos los esfuerzos para la inclusión educativa del alumno en el sistema educativo ordinario.
  - (b) La administración educativa tiene la carga de explicar por qué los apoyos que requiere un alumno no pueden ser prestados con las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios. Y, en este punto, no caben excusas de carácter económico u organizativo.
  - (c) Los informes psicopedagógicos en que se apoya la administración educativa deben razonar por qué supone una carga desproporcionada la escolarización en un centro ordinario con los apoyos precisos.

La Sentencia concluye en el fundamento jurídico décimo tercero que, en el caso concreto, no se agotaron todas las posibilidades de inclusión en un centro ordinario. El Tribunal, a diferencia de lo que ocurría en la etapa anterior, admitió informes periciales propuestos por los padres, de modo que no acepta la veracidad incondicional de los informes psicopedagógicos que motivan la decisión administrativa de escolarización y valoró críticamente, por sus carencias, tal decisión. El examen judicial se ha endurecido;

---

<sup>12</sup> J. Rodríguez Zapatero critica que tales evaluaciones “se suelen hacer desde el punto de vista ‘médico’, desde la carencia y el déficit y no desde los objetivos educativos” (p. 133).

ya no es deferente hacia la decisión administrativa de escolarización, supuestamente inobjetable por venir amparada por dictámenes técnicos oficiales inatacables.

En realidad, la doctrina de esta Sentencia no está en contradicción con la STC 10/2014 (quizá sí con la aplicación que ésta hace al caso en examen), sino que supone una profundización de la misma. Las normas aplicables ya llevaban desde el art. 27 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, estableciendo que la escolarización en centros especiales sólo podría tener lugar si no fuera posible atender al niño en los ordinarios. Lo que se hace en esta etapa de la jurisprudencia es, por fin, tomar en serio la regla legal de la subsidiariedad de los centros de educación especial frente a los ordinarios.

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo 1976/2017 ha habido diversos pronunciamientos de órganos judiciales inferiores que aplican su doctrina. Por ejemplo, la Sentencia 2010/2019, de 21 de junio, del Tribunal Supremo. Se refiere también a La Rioja y, de nuevo, es estimatoria de la pretensión de los padres. La administración educativa riojana había escolarizado a un niño de cuatro años con necesidades educativas especiales (retraso psicomotor) en un colegio ordinario con horario partido, de modo que se le impedía ir por las tardes a programas de tratamiento y a descansar. La Consejería sostenía que este asunto no tenía nada que ver con la educación inclusiva. Este es un buen ejemplo de cómo no se entiende qué es la educación inclusiva, sobre todo cuando se reduce a la discapacidad y ni siquiera a todo lo relativo a ella, sino a las decisiones de escolarización en centros de educación especiales. Por fortuna, la Sentencia sí lo considera un asunto de educación inclusiva, de ajustes razonables que, además, no suponen una carga desproporcionada porque se trata de asignar al niño un colegio ordinario y no otro. Aún más. De los treinta y cinco miembros del claustro de profesores del colegio donde los padres querían escolarizar a su hijo, treinta y cuatro votaron a favor de admitir al alumno a pesar de no contar a priori con el auxiliar técnico educativo (ATE) que el alumno necesitaba. La decisión administrativa había sido arbitraria.

No obstante, pese a esta línea jurisprudencial tan contundente del Tribunal Supremo, se siguen produciendo decisiones judiciales favorables para la administración y contrarias a la voluntad de los padres. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 243/2018. Los padres de un menor con síndrome Down solicitan ser matriculados en un Instituto público de Segovia para hacer la ESO. La administración se lo deniega y esta decisión será confirmada por el juzgado de lo contencioso de instancia y por el Tribunal Superior en esta Sentencia. El Tribunal Superior parte, como no puede ser de otra forma, de la Sentencia 1976/2017 del Supremo, pero concluye que la desestimación de escolarización impugnada no infringe esa doctrina. La Sentencia sostiene que el informe psicopedagógico de la administración estaba bien construido, denotando la imposibilidad de que el niño pudiera iniciar la educación secundaria en un centro de educación ordinaria en vez de en el centro de educación especial. No sería posible la integración del niño, constata el Tribunal, ni aún en el supuesto de que se le prestase un extraordinario apoyo

con las adaptaciones curriculares correspondientes en todas y cada una de las asignaturas. El niño tendría un nivel de tercero de primaria y había repetido dos cursos en primaria. El Tribunal afirma que “sería deseable que pudiese continuar los estudios en un centro ordinario, pero no se le puede a la administración imponer esta obligación”. También desliza una observación interesante tan interesante como preocupante: “Además, un instituto, a diferencia de la primaria, no tiene una adecuada estructura educativa como para que preste una educación tan individualizada”.

El Tribunal Superior pone justo ahí el dedo en la llaga. Porque esa es la cuestión. Educación inclusiva no es que dispongamos de un sistema educativo ordinario pensado para la mayoría y en el que, a partir de ahí, se pretenda embutir a los niños con necesidades especiales. Evidentemente, algunos no podrán porque se romperán las costuras del sistema. Educar en entornos inclusivos –y la propia Sentencia confiesa que la educación secundaria no suele estar preparada para atender a la diversidad tanto como la primaria, pero ambas forman parte de la educación básica “obligatoria” dice el art. 27.4 CE- supone que todo el sistema educativo básico, que es único y ordinario, se configura a partir de las necesidades de todos los escolares. Todo el sistema, desde el currículo al modo en que se juega en los patios durante el recreo, que también ha de ser inclusivo. Por eso la cuestión fundamental no es tanto espacial o topográfica: centros educativos ordinarios versus especiales, sino centros ordinarios inclusivos o no. Probablemente, la Sentencia del Tribunal Superior resuelve correctamente el caso (a falta de examinar a fondo si la decisión de escolarización cumple o no los precisos criterios de la STS 1976/2017), pero a costa de constatar expresamente que no existe una educación (en este caso, secundaria) inclusiva. Es decir, el fracaso, aunque sea parcial, del sistema tradicional de integración, que sigue gozando de una mala salud de hierro. Las dos repeticiones de curso ya son un indicador de alarma de que algo (importante) no funciona.

Porque... ¿todos los alumnos son tan idénticos que deben obtener los mismos resultados al mismo tiempo, cuando finalicen la educación básica?, ¿la organización escolar debe seguir respondiendo al esquema “un profesor/un grupo”? ¿el currículo y las evaluaciones han de ser idénticas? Y todo ello en un sistema que prácticamente se ha universalizado. Si el foco estuviera puesto en el progreso de cada alumno y alumna a partir de sus características personales y no en el objetivo estadístico a alcanzar obligatoriamente; si la escuela transmitiera conocimientos pero en el marco del aprendizaje de las competencias que a lo largo de su vida el alumnado va a requerir; si eso fuera así, ¿no sería mejor establecer planes de formación individualizados, no paternalistas, no de aprobado general sin esfuerzo, sino exigentes, pero adaptados para cada alumno y alumna, en el marco de un progreso común en el mismo ámbito de la escuela ordinaria? La educación inclusiva es difícil (sobre todo, porque, además de medios, requiere un cambio de cultura), pero no imposible. Como muy bien ha expresado el Comentario General número 4 (2016) en su párrafo 12: “El sistema educativo debe proporcionar una

respuesta educativa personalizada, más que esperar que sea el estudiante el que haya de ajustarse al sistema”.

## **5. Las contradicciones del sistema español con el estándar internacional**

Se ha descrito el panorama normativo y jurisprudencial español, pero se impone ahora traer a estas páginas las numerosas, reiteradas y serias llamadas de atención de diversas instituciones internacionales que alertan de la insuficiencia de dicho panorama en su contraste con las obligaciones internacionales suscritas por España. El estándar internacional de los derechos humanos debe ser el suelo y no el techo de su ejercicio en los espacios estatales. Pero como tales llamadas de atención se han hecho a través de instrumentos jurídicamente no vinculantes (informes, etc.), el Estado ha hecho caso omiso de ellas, por lo menos hasta el momento, sin que tampoco haya habido un debate público significativo sobre el particular. Esta cuestión sigue siendo, por desgracia, un asunto de especialistas.

Las más importantes advertencias proceden nada menos que del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Son de tres tipos. Por un lado, las observaciones generales —no específicas para nuestro país— de su Comentario General número 4 del art. 24.1 de la Convención de Nueva York. Por otro, el Informe de investigación extraordinaria relacionada con España de 31 de agosto de 2017 (disponible en [www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crpd](http://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crpd)) Por último, las observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España (CRPD, 2019).

1) El Comentario General número 4 (CRRDPD, 2016). De este documento, cabe destacar en este punto dos ideas. Primero, la conexión que traza con el Derecho antidiscriminatorio. Esto demuestra el elevado grado de evolución teórica del concepto de educación inclusiva en el campo de la discapacidad. Esta perspectiva, en efecto, no es común, respecto de las segregaciones de otro tipo. El Comentario identifica el prejuicio discriminatorio contra las personas con discapacidad: “la educación de las personas con discapacidad a menudo se centra en un enfoque del déficit, en su deficiencia real o aparente, limitando sus oportunidades debido a asunciones predefinidas y negativas sobre su potencial” (p. 16). Estas asunciones operan como una profecía autocumplida: si soy maestro o administrador educativo y considero que, en el fondo, un niño con discapacidad puede aprender menos que otro sin ella, al final me comprometeré menos con él y su formación y, finalmente, se producirá esa fragilización de su currículo. De ahí que la educación inclusiva no se sitúa en el marco del modelo médico de la discapacidad, sino en el modelo social. La clave es identificar y eliminar las barreras de cualquier tipo (físicas, legales, de comunicación, sociales, presupuestarias y de actitud) dentro de los entornos educativos y fuera (p. 13). El derecho a la educación debe asegurarse sin discriminación por discapacidad. El derecho a no sufrir discriminación en la educación incluye el derecho a no ser segregado y a disponer de los ajustes razonables necesarios y gratuitos (p.

26). Un fracaso en proporcionar ajustes razonables constituye una discriminación por discapacidad (p. 40). Los autores del Comentario sí manejan con rigor las categorías del Derecho antidiscriminatorio. Por ejemplo, cuando observan que a menudo se producen discriminaciones múltiples a las personas con discapacidad por concurrir en ellas otro rasgo sospechoso constitucionalmente protegido como el género o la edad, por ejemplo. O cuando también llama la atención sobre las discriminaciones por asociación que pueden sufrir los familiares de personas con discapacidad (p. 13).

La segunda idea a tener en cuenta es menos teórica y suscita una mayor tensión con sistemas como el español que mantienen dos redes de centros, la ordinaria y la especial, para alumnos con discapacidad. Efectivamente, el Comité de Naciones Unidas sostiene con claridad y rotundidad que “la educación inclusiva es incompatible con mantener dos sistemas de enseñanza, la general y la segregada o especial” (p. 40). Y en el párrafo 64 se vuelve a decir; “La educación inclusiva es incompatible con la institucionalización. Los Estados deben comprometerse en un proceso de desinstitucionalización de las personas con discapacidad estructurado y bien planificado” (p. 20). Obviamente, la institucionalización es mayor en centros con internado o si las escuelas especiales apenas guardan relación con colegios ordinarios. Pero de estas afirmaciones (y de la lógica de todo el documento en general) se desprende con claridad que el Comité de Naciones Unidas de derechos de las personas con discapacidad considera que la existencia misma de centros de educación especial lesiona la educación inclusiva y es discriminatoria.

2) El Comentario tiene como destinatarios a todos los Estados que han suscrito la Convención de Nueva York y no sólo a España. Pero, por si subsistieran dudas, el Comité de Naciones Unidas ha aprobado un Informe, el 31 de agosto de 2017, como resultado de una investigación por violación grave o sistemática del art. 24 de la Convención de Nueva York en relación con su art. 5 (derecho de igualdad). La denuncia provino del Comité español de representantes de personas con discapacidad (CERMI<sup>13</sup>), mecanismo independiente designado por el Estado español para el seguimiento de la Convención de Nueva York de derechos de las personas con discapacidad<sup>14</sup>. Las conclusiones del Comité

---

<sup>13</sup> Y también, incluso dos años antes, de una organización no gubernamental: SOLCOM (asociación de Solidaridad Comunitaria de las personas con diversidad funcional y de inclusión social) El Comité de Naciones Unidas decidió acumular ambas denuncias y proceder a investigar la violación grave de la Convención.

<sup>14</sup> Esta denuncia fue presentada en mayo de 2016. Según el CERMI, para acomodarse a la Convención de Nueva York, el sistema educativo español ha de superar la dualidad educación ordinaria/educación especial, pues sólo cabe un solo tipo de educación, el inclusivo y por ello no pueden admitirse modalidades o formulaciones de enseñanza segregada por razón de discapacidad como permite la legislación vigente. El CERMI argumenta que la causa de la segregación alegada suele ser la carencia de recursos materiales y personales; que el dictamen de escolarización no responde a la opinión de los padres e incluso a veces se escolariza en contra de su voluntad; que esos dictámenes no explican por qué sería desproporcionado que los apoyos se prestaran en el sistema ordinario inclusivo; que también se producen discriminaciones en las actividades extraescolares en los centros ordinarios (por ejemplo, en los viajes de estudio); que la segregación se produce en la educación obligatoria, pero también en los demás niveles de enseñanza y, por último, que el Tribunal Constitucional español en su Sentencia 10/2014 no habría asumido el paradigma

no pueden ser más demoledoras para la organización actual de la educación especial en nuestro país: “El Comité considera que la información disponible revela violaciones al derecho a la educación inclusiva y de calidad, pese a las reformas desarrolladas” (CERMI, 2017, p. 7). Estas violaciones:

están principalmente vinculadas a la perpetuación de las características de un sistema educativo que continúa excluyendo de la educación general particularmente a personas con discapacidad intelectual o psicosocial y discapacidades múltiples con base en una evaluación anclada en un modelo médico de la discapacidad.

Dicho modelo “resulta en la segregación educativa y en la denegación de los ajustes razonables necesarios para la inclusión sin discriminación en el sistema educativo general”. El Comité tomó nota de iniciativas para transitar hacia la educación inclusiva, pero “no ha habido una transformación profunda del sistema educativo”.

El Informe reprocha que el marco normativo permite la dualidad de sistemas, “con estándares educativos distintos (y tasas de abandono temprano desproporcionadamente altas), encerrando a los alumnos con discapacidad en un entorno de muy baja o menor expectativa” que el alumnado sin discapacidad (CERMI, 2017, pp. 8-10). Además, se les separa del sistema general y a veces incluso de su comunidad de origen porque, lógicamente, no hay centros de educación especial en todos los municipios. El Informe se muestra también muy crítico con la evaluación psicopedagógica de la administración porque responde a un modelo médico, es muy diferente entre comunidades autónomas, es difícil obtener una revisión, los padres no tienen un papel significativo y no hay directrices claras y comunes sobre cómo hacerla. El dictamen de escolarización de derivación a un centro de educación especial no identifica las barreras a superar de los centros ordinarios, ni valora las posibles adaptaciones curriculares en el sistema ordinario, ni la distancia al hogar del alumnado. La reclamación judicial de los dictámenes de escolarización son procesos largos y, mientras se deciden, el escolar sigue en el centro de educación especial. Los padres se arriesgan, incluso, a un proceso penal por “abandono familiar” (arts. 226 y ss. del Código Penal) si se niegan a enviar a su hijo al centro especial. “Buscar justicia en los tribunales es una terrible batalla, larga, costosa y sin ninguna garantía de éxito”. Las decisiones judiciales son variables porque no hay una jurisprudencia consolidada. Esto ya hemos visto que no es del todo así a partir de la STS 1976/2017.

El Informe critica la existencia de los centros de educación especial pero también la denegación de ajustes razonables a los escolares en los centros ordinarios. En algunos de ellos, constata, “hay niños con discapacidad intelectual en donde la segregación seguía de hecho ya que pasaban más tiempo en la unidad de apoyo que en el aula correspondiente”. También se observa una dotación de fondos muy dispar según comunidades autónomas y una carencia generalizada de recursos humanos, de profesores y de profesionales de

---

de la educación inclusiva con la intensidad y alcance que establece la Convención de Nueva York.

apoyo. La crisis económica ha empeorado la situación. No siempre están disponibles los apoyos. Los entornos de los centros, cafeterías, pistas deportivas, viajes de colegios, campamentos, actividades extraescolares generalmente no son accesibles. El alumnado participa poco en la toma de decisiones. Titula poco, como mucho en formación profesional básica. No se dispone de datos oficiales. Tras la escolarización obligatoria (hasta los 16 años) o de formación profesional (21 años), existen pocas oportunidades y, a menudo, son rutas segregadas como centros ocupacionales, talleres protegidos, etc. El apoyo a las madres y padres se ha empobrecido, a pesar de que están sometidos “a altos niveles de presión, agotamiento y desesperación”.

Como puede comprobarse, el Informe es, por decirlo piadosamente, escasamente complaciente con el sistema educativo español por lo que se refiere a la discapacidad. Desde luego, el Comité reitera, como tesis fundamental, lo dispuesto en el Comentario General número cuatro (2016): “un sistema inclusivo requiere la abolición del sistema separado de educación para estudiantes con discapacidad” (CERMI, 2017, p. 17).

Del Informe son recuperables, por último, otras tres ideas, también provocadoras. La primera es la severa crítica a la STC 10/2014, de la que dice que “refleja una falta de conocimiento del significado y propósito de los principios de la Convención en materia de educación inclusiva” (CERMI, 2017, p. 17). Obsérvese que esto lo dice el intérprete auténtico de la Convención del intérprete auténtico de nuestra Constitución. La segunda es la impresión de que la gran mayoría del personal docente ve la educación inclusiva “como un principio, un método pedagógico o una tendencia, pero no como un derecho” (CERMI, 2017, p.16). Mucho me temo que es cierto que, en amplios sectores de profesionales, pero también de responsables políticos, la idea de educación inclusiva sigue siendo considerada una moda pedagógica más, quizá pasajera, cuando no directamente una idea peregrina, radical y exagerada si se reduce, al final, a la necesidad de suprimir los centros de educación especial. La tercera y última es la fina constatación de que aún existen estereotipos culturales que llevan, por ejemplo, a algunos padres con hijos en centros de educación especial a considerar que ese es su lugar para evitar que sean víctimas de violencia y acoso en los centros ordinarios. O que hace pensar a algunos padres con hijos sin discapacidad que juntar a sus hijos con otros que sí la tienen lo único que iba a producir es el retraso en el rendimiento escolar.

3) Evidentemente, el Informe ordinario de seguimiento del cumplimiento de la Convención en España por parte del Comité (CRPD, 2019) va a mantener esta línea dura. En el párrafo 45 se lee:

Preocupa al Comité que el Estado apenas haya avanzado en cuanto a la educación inclusiva y, en particular, el hecho de que no exista una política y un plan de acción claros para promover este tipo de educación. Le preocupa, en especial, que persistan todas las disposiciones reglamentarias sobre la educación especial y se siga aplicando un enfoque médico de la discapacidad. Al Comité le preocupa que un elevado número de niños con discapacidad, en particular, con autismo,

discapacidad intelectual o psicosocial o discapacidad múltiple sigan recibiendo educación especial segregada. (CRPD, 2019)

Como cabía suponer, en el párrafo siguiente (46) reitera las recomendaciones del informe de investigación sobre nuestro país.

No hay duda, pues, de que el Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad mantiene una postura beligerante contra el sistema educativo español de la discapacidad. En realidad, todo el sistema de Naciones Unidas sostiene, por coherencia, el mismo discurso. Así, por ejemplo, en el último Informe sobre España del Comité de Naciones Unidas de los Derechos del Niño (de marzo de 2018), en su párrafo 31, el Comité respectivo “urge al Estado a establecer completamente un enfoque de derechos humanos que asegure a los niños discapacitados el igual acceso a una educación inclusiva de alta calidad en escuelas ordinarias” y a “adoptar medidas para revertir diferencias entre comunidades autónomas de cara a la transformación en un sistema de educación inclusiva, asegurando que a ésta se la da prioridad sobre la derivación de los niños en centros de educación especial” (CDN, 2018, p. 35). El Comité de derechos del niño tiene en este punto una visión más pragmática que la del Comité de derechos de personas con discapacidad y no aboga expresamente por la supresión de los centros de educación especial, pero sí porque sean, de verdad, la última opción después de haber intentado todas las demás.

## **6. En conclusión: ¿los centros de educación especial son compatibles con la inclusión educativa?**

Hemos visto que de la normativa española se deduce (como ya avanzara el Informe Warnock en 1978) el carácter secundario y subsidiario de los centros de educación especial frente a los ordinarios porque el sistema que se considera inclusivo, y por tanto óptimo, es el de la escolarización en centros ordinarios con los apoyos (en sentido estricto: los ajustes razonables) que se requieran. También, que existe ya, desde hace relativamente poco, una línea jurisprudencial que empieza a aplicar con mucho rigor esa subsidiaridad. Así mismo, ha podido comprobarse que, no obstante ello, el mecanismo de Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad mantiene una postura seriamente crítica con el sistema español. Sin embargo, apenas se ha suscitado un debate político significativo. En parte, como se ha indicado, porque la idea de educación inclusiva se ha recibido de modo incompleto e inexacto. La enmienda de CERMI a la propuesta de borrador de nueva ley educativa estatal, más arriba mencionada, provocó la movilización airada de los padres que tienen a sus hijos en los centros de educación especial, lo cual, seguramente, vaya a retraer en el futuro iniciativas semejantes. Es probable que cualquier actor político, llamado a tomar partido entre algunos informes no vinculantes de organizaciones internacionales y la opinión de algunos académicos, de un lado, y la aguerrida postura contraria de 30.000 familias, opte por éstas.

A pesar de todo ello, la impugnación internacional de este tipo de centros debería conducir a una reflexión por parte de los responsables políticos, estatales y autonómicos, sobre el futuro de los centros de educación especial, incluyendo la posibilidad de que dejaran de prestar servicios educativos directos, o que lo hicieran, pero abriendo la puerta a la escolarización de otros alumnos sin discapacidad en el mismo centro. Por supuesto, si se decidiera en algún momento esta opción, se debería garantizar al alumnado que actualmente está matriculado en los centros de educación especial poder terminar su periplo formativo en él, de modo que el proceso de transformación del sistema empezaría en su momento, desde abajo, para los nuevos alumnos y no sería de inmediata implantación. Un problema importante lo tendría la educación en centros especiales concertados. Para ellos, no habría transformación como en la pública, sino, directamente, liquidación, salvo que pasaran a crear entornos inclusivos. En muchos casos esto sería aún más difícil porque a menudo está especializada por tipos de discapacidad (lo cual, por cierto, resta inclusividad). Sin embargo, todo parece indicar que el futuro apunta por ahí. También hubo muchas resistencias cuando se pasó del sistema de segregación inicial de los años setenta al de integración de los ochenta.

Pero, más allá de esta solución radical de la conversión de los centros de educación especial en centros de recursos, de investigación, de formación, de apoyo a los centros ordinarios en la atención a la diversidad que se apunta como probable, pero a medio plazo, hay pendientes diversas modificaciones del sistema vigente que debieran adoptarse inmediatamente. Urge una lectura profunda de lo que significa un entorno inclusivo en las claves aquí expuestas, tanto en los centros ordinarios como en los especiales. Por ejemplo, parece evidente que los internados en los propios centros de educación especial que propician que algunos niños y niñas no salgan sino de modo excepcional de él y que apenas interactúen con su entorno no son la mejor solución. También habría que revisar las actividades de los centros de educación especial para que hubiera un flujo de comunicación y de actividades comunes con otros niños de colegios ordinarios de manera sistemática. Y profundizar en las conexiones estables, como sucede, por ejemplo, con las denominadas aulas combinadas. El sistema ordinario debe irse preparando para recibir a todos los escolares con discapacidad. Así mismo, ayudaría no crear nuevos centros de este tipo, ni acreditarlos si proceden de la iniciativa privada. En definitiva, esto es lo que significa inclusión, una revisión de todo el sistema educativo.

Ciertamente, la manera más efectiva de rebajar la presión internacional y la conflictividad judicial sería no escolarizar a ningún niño en un centro de educación especial en contra de la voluntad de sus padres. Una ley básica estatal que creara un sistema común de atención a la diversidad también parece imprescindible. Muchas de las peores (y, por desgracia) más atinadas críticas del Informe del Comité de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad sobre los dictámenes de escolarización deberían ser tenidas en cuenta. Por supuesto, sería deseable reducir el número de alumnos escolarizados en centros de educación especial. También, en lo posible, no derivar allí a ningún alumno

de infantil. Por supuesto, las dudas y los conflictos subsistirán porque no hay soluciones fáciles. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de junio de 2021 es un buen ejemplo: el cambio de escolarización de un niño de 7 años con trastorno autista desde un grupo ordinario con apoyos periódicos a un aula de educación especial dentro de un centro ordinario, propuesto por el equipo de orientación educativa, ¿lesiona o no su derecho de educación inclusiva? El Tribunal no da la razón a los padres, que se oponían al cambio, pero para concluir esto obliga a que el dictamen de escolarización esté robustamente motivado, como fue el caso, al parecer.

Las críticas sobre la calidad educativa de los centros de educación especial que vierte el Comité de Naciones Unidas me parecen, sin embargo, exageradas. En este tipo de centros se suele desarrollar una actividad profesional del primer nivel, aunque tampoco hay, y sí debería haber, un sistema de seguimiento y evaluación. La pérdida de oportunidades de la enseñanza en el caso de la separación del alumnado por discapacidad no es tanto por un déficit de rendimiento (posiblemente, los resultados esperables si estuvieran en centros ordinarios con los apoyos adecuados serían semejantes sino peores), cuanto por el efecto que tiene la separación en sí de pérdida de socialización. Por supuesto, la separación del alumnado con discapacidad en los centros de educación especial es una segregación, pero absolutamente bienintencionada. No persigue perjudicar a los escolares a partir de prejuicios sobre sus carencias, reales o supuestas, sino todo lo contrario: darles el mejor servicio. La palabra “segregación” tiene una connotación tan negativa que posiblemente aplicada a los centros especiales haga que los profesionales de estos centros, las familias que llevan a sus hijos en ellos a plena satisfacción se sientan incómodos e incluso insultados. La primera acepción de la palabra “segregar” del Diccionario de la RAE se centra en la acción de “separar” o “apartar” algo o alguien de una u otra cosa. Objetivamente, los centros de educación especial separan o apartan a los niños de la educación ordinaria. Pero la segunda acepción es la que remite, además de “separar”, a “marginar” a una persona o un grupo por motivos sociales, políticos y culturales. Segregar es, desde este punto de vista, “marginar” al alumnado discapacitado por razones culturales. Como decía, es casi seguro que las personas que trabajan o tienen contacto con los colegios de educación especial no creen, de ninguna de las maneras, que están marginando a los alumnos, que son sus hijos o a los que dedican su mejor hacer profesional. Por eso, la educación inclusiva requiere de un paciente cambio cultural. No se trata de perder lo conseguido, que es mucho y bueno, de la experiencia de los centros de educación especial, sino de posibilitar mucho más las interacciones entre todo el alumnado. Dando a cada escolar lo que requiere, pero en un contexto más inclusivo. No importan las buenas intenciones: la realidad es que a casi cuarenta mil alumnos en España se les está privando del beneficio de interactuar más, de aprender mejor, con el resto. No se puede cambiar esto de modo fácil ni rápido. Es una tan bienintencionada como arraigada discriminación sistemática e institucional cuya modificación requiere cambios organizativos y presupuestarios de hondo calado. Desde mi punto de vista, la

existencia de centros de educación especial no supone una segregación educativa porque la segregación exige separación del alumnado, pero también pérdida de oportunidades educativas, que en este caso no se producen, pero esos centros impiden un sistema educativo completamente inclusivo.

Cuando pensamos en una educación en la que niños y niñas con discapacidad y sin ella comparten espacios, aunque luego cada uno recibe la atención personalizada que se estime necesaria, solemos hacerlo imaginando que eso beneficiaría a los alumnos con discapacidad, que dejarían de estar en espacios separados como hace décadas, aunque ahora con más medios y algunas mejoras. Sin embargo, las ventajas serían también significativas para los alumnos sin discapacidad, como se está comprobando tras décadas de experiencia de educación “integrada”, porque mejora su sensibilidad para convivir con el “diferente” y, de este modo, la escuela se convierte en una escuela para la convivencia plural, tolerante, amable y empática.

No hay, pues, un modelo único de inclusión educativa ni, por ahora, ha conseguido desplazar del todo al modelo de integración. El concepto de integración surgió en los ochenta para que el alumnado “con necesidades especiales”, fundamentalmente discapacidades leves, pudieran ingresar e “integrarse” en los sistemas educativos ordinarios, que seguían diseñados desde las posibilidades y necesidades de la mayoría. Como señala la Conferencia de la UNESCO de 2008 citada, la inclusión corre el riesgo de convertirse en un dispositivo retórico más que en una realidad práctica... puede llegar a ser más una modificación espacial del aula que una modificación del contenido del currículo y la pedagogía relevantes para las necesidades de aprendizaje de los niños. (UNESCO, 2008, p. 10)

La inclusión no se refiere a un “lugar” (escuelas ordinarias o especiales, por ejemplo), sino a la creación de “entornos inclusivos” (p. 10).

Las dudas sobre las fronteras de la inclusión educativa se ponen de manifiesto en problemas de tanta trascendencia como el del mantenimiento o no de un sistema escolar dual para la atención al alumnado con discapacidad. Desde un enfoque serio de inclusión, no es posible defender la existencia de centros de educación especial como tales.

En todo caso, más allá de las incertidumbres teóricas, la idea de educación inclusiva tiene un núcleo duro sobre el que sí existe consenso: el derecho de todos los alumnos y alumnas a ser atendidos por el sistema educativo desde sus necesidades, aspiraciones, capacidades y expectativas personales en condiciones de igualdad real con el resto de los compañeros. Desde el punto de vista jurídico no es, a mi juicio, un auténtico derecho subjetivo por su alto nivel de abstracción, pero sí es un principio general, de estatura constitucional, con una función principal de interpretación de todo el ordenamiento jurídico relativo a la educación y, por tanto, útil para servir como un criterio de control judicial del sistema educativo. Necesitamos más estudios jurídicos que sean capaces de traducir estos conceptos pedagógicos al lenguaje jurídico. Necesitamos más normas jurídicas claras y concretas. Necesitamos más y mejores decisiones judiciales que vayan perfilando

los confines de la idea. Pero, sobre todo, necesitamos sistemas educativos más justos, decentes e inclusivos que, de verdad, no dejen a ningún escolar atrás.

## Acerca del artículo

**Notas de conflicto de interés.** El autor declara no tener ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo.

**Contribución en el trabajo.** El autor asumió todos los roles establecidos en *Contributor Roles Taxonomy* (CRediT).

## Referencias

- Ainscow, M., Dyson, A., Goldrick, S. y West, M.: “*Promoting equity in education*”, en *Revista de Investigación en Educación*, n. 11 (3), 2013, pp. 44-56.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2016). *Observación núm. 4 sobre el derecho a la educación inclusiva*.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2019). *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España*.
- Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People. (1978). *The Warnock Report*.
- Echeita, G. y Ainscow, M.: “La educación inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente”, *Tejuelo*, n. 12, 2011, pp. 26-45.
- García Rubio, J.: “Evolución legislativa de la educación inclusiva en España”, en *Revista Nacional e Internacional de Educación Inclusiva*, vol. 10, núm. 1, junio 2017, pp. 251-264.
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad*.
- Rey Martínez, Fernando: “El ideario educativo constitucional: objeto de enseñanza y parámetro de validez del sistema educativo”, en F.J. Bastida y B. Aláez (coords.), *Educación y libertad en la democracia constitucional*, Valencia, 2022, Tirant lo Blanch, pp. 57-99.
- Rodríguez-Zapatero, J.: “La doctrina jurisprudencial sobre el derecho a la educación inclusiva: análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2017”, en *Anales de Derecho y Discapacidad*, n. 3, junio 2018, pp. 121-137.
- UNESCO. (1994). *Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad*. Salamanca, España.
- UNESCO. (2008). *48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE)*. Ginebra, Suiza.
- UNESCO. (2017). *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*.