

Conclusiones del Informe “Cuestiones jurídico-administrativas en torno a la inclusión del alumnado universitario con discapacidad y necesidades educativas especiales”

Paloma Caneiro González
Becaria de la Fundación ONCE, Programa “Oportunidad para el talento”
Doctoranda e investigadora
Universidade da Coruña

Jorge López-Veiga Brea
Doctorando e investigador
Universidade da Coruña

En febrero de 2014 se constituyó en la Facultad de Derecho de A Coruña el *Seminario Permanente sobre Diversidad*, bajo el patrocinio del Consello Social de la Universidade da Coruña. Las primeras acciones del Seminario se dirigieron a recopilar, sistematizar, analizar y evaluar la normativa universitaria destinada a los estudiantes con discapacidad, con la finalidad de hacer propuestas de reforma, mejora e innovación en el tratamiento de la diversidad. Nuestra atención se centró desde ese momento en la igualdad de oportunidades, fuese cual fuese la causa de la desigualdad.

El *Seminario* se constituyó en *Observatorio de políticas públicas en materia de discapacidad, atención a la diversidad e igualdad de oportunidades*. El primer resultado del *Observatorio* fue la *Carta de los derechos de los estudiantes con discapacidad en la Universidad*, presentada en el *II Congreso Internacional sobre Universidad y Discapacidad. Universidades inclusivas, Universidades de Futuro*”, organizado por la Fundación ONCE y celebrado en noviembre de 2014. Como se expuso en esa ocasión, la *Carta* tenía la pretensión de presentarse a la comunidad universitaria con el reto *ad futurum* de lograr su reconocimiento en las leyes de educación universitaria y en los Estatutos de las universidades. Entretanto, podría ofrecerse como *soft law*, a modo de código de buenas prácticas, que permitiría reconocer a las instituciones de educación superior que hubiesen alcanzado un compromiso real y efectivo en la consecución de una universidad presidida por el “diseño para todos”.

La *Carta* ha servido de atalaya desde la que contemplar la realidad de la discapacidad en la Universidad. A partir de ella, hemos elaborado el *Informe “Cuestiones jurídico-*

administrativas en torno a la inclusión del alumnado universitario con discapacidad y necesidades educativas especiales”, que presentamos en este nuevo Foro.

* * *

El *Informe* contiene un análisis exhaustivo del marco normativo internacional, europeo y español sobre la discapacidad que se completa con una especial profundización en lo referente al ámbito educativo. Pero la parte más relevante, a nuestro juicio, por poco explorada hasta la fecha, se refiere al análisis de las políticas públicas sobre discapacidad impulsadas en el ámbito universitario, ceñido a las instituciones públicas, y a la vista de las informaciones que de modo abierto se ofrecen a los futuros estudiantes en sus respectivas webs: guías, planes, programas, proyectos y protocolos fueron objeto de recopilación, sistematización y análisis, en un trabajo intenso de discusión y debate cuyas principales conclusiones se recogen en el texto.

A raíz de ese prolijo estudio, hemos seleccionado los cinco programas básicos inclusivos que debería implementar toda universidad que se quiera denominar inclusiva y que pretenda alcanzar efectivamente las cotas de inclusión exigidas por la normativa vigente: Programa de información y orientación preuniversitaria, Programa de alojamiento inclusivo, Programa de transporte inclusivo, Programa de voluntariado y Programa de inserción laboral.

* * *

Esta comunicación pretende destacar las reflexiones conclusivas a las que se llega en el *Informe*:

Primera.- El derecho a la igualdad como eje transversal de las políticas inclusivas.

Del análisis realizado en el *Informe* se desprende sin lugar a dudas una idea central: el derecho a la igualdad es un derecho fundamental, que ocupa en los ordenamientos jurídicos modernos un lugar primordial.

Si tomamos la *Carta* como referencia, el derecho a la igualdad es transversal a todos los demás derechos recogidos en ella: el derecho a recibir orientación preuniversitaria, a una Universidad accesible, a ser asistidos por un profesor tutor, a recibir apoyo permanente, a ser atendidos de acuerdo con sus discapacidades, a permanecer en la Universidad el tiempo necesario, a la efectiva inclusión en la vida universitaria, a

realizarse profesionalmente en aquello para lo que se han formado y a recibir aprendizaje a lo largo de toda la vida tienen, sin excepción, como fundamento y fin la consecución de la igualdad.

Esta perspectiva permite elevar a la categoría de derecho fundamental de la persona con discapacidad lo que, desde la perspectiva del art. 49 de la Constitución española, constituiría un principio rector de la política social y económica. Tal afirmación significa que la igualdad es exigible ante los Tribunales de Justicia por los estudiantes con discapacidad ante una inacción de los poderes públicos, ya se produzca ante una discriminación, o como inactividad en la realización de una prestación debida.

En clave educativa y con referencia a las Universidades, la consecución de la igualdad de oportunidades requiere que por parte de éstas, se adopten los siguientes tipos de medidas:

a) Medidas contra la discriminación, es decir, las orientadas a prevenir o corregir que el estudiante con discapacidad sea tratado menos favorablemente que los demás estudiantes en situaciones análogas o comparables. Para ello hay que proceder a una revisión de toda la normativa universitaria, revisar los planes de estudios de las titulaciones¹, y evaluar el grado de accesibilidad de las Universidades.

b) Medidas de acción positiva, esto es, aquellas de carácter específico consistentes en lograr la igualdad de hecho de los estudiantes con discapacidad y su participación plena en la vida universitaria: respecto a su acceso a la Universidad, es necesario adaptar las pruebas de acceso a la universidad, reservar un porcentaje de plazas universitarias a los estudiantes con discapacidad en todos los niveles de educación universitaria, implantar programas de ayudas, becas o subvenciones, entre otras; para favorecer su movilidad, deben ofertarse servicios de alojamiento y transporte adaptados, reservar plazas en los programas de movilidad nacionales e internacionales, etc.; el tipo y grado de discapacidad debe ser considerado como factor determinante para regular su permanencia en la Universidad, para lo que es imprescindible adaptar la normativa de permanencia así como establecer un régimen de horarios académicos flexible; deben contemplarse los ajustes razonables adaptaciones necesarias y adecuadas a las necesidades específicas de cada estudiante (adaptaciones de espacios, tecnológicas,

¹ Destaca en el *II Estudio sobre el grado de inclusión del sistema universitario español respecto a la realidad de la discapacidad*, Fundación Universia, 2014, pág. 56, que sólo un 29% de las universidades afirmaban que habían introducido la variable discapacidad en la totalidad de sus planes de estudio.

curriculares, metodológicas y evaluativas); debe ofrecerse a los estudiantes un apoyo permanente a través de un Servicio de orientación, una adecuada atención por parte del personal laboral de la comunidad universitaria, o la figura del profesor-tutor durante toda la vida académica; debe favorecerse su inserción laboral, a través de servicios de orientación laboral, bolsas de empleo, promoción de acciones de formación sobre habilidades para la búsqueda de empleo o impulsar la realización de prácticas laborales extracurriculares; por último, debe garantizarse su derecho al aprendizaje durante toda la vida, incorporándolos a los programas, cursos y actividades realizadas por los demás egresados.

Segunda.- *El paradigma del diseño para todos en el ámbito educativo universitario.*

La consagración del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad se resume en el principio denominado de “normalización”; para alcanzarlo, el camino a recorrer pasa por el “diseño para todas las personas”.

En referencia al ámbito educativo, la suma de la normalización y el “diseño para todos” es la “educación inclusiva”, que exige aunar esfuerzos para conseguir un servicio educativo que puedan disfrutar todos en condiciones de igualdad, y que dicho disfrute se realice sin necesidad de adaptaciones ni de diseños especializados. Es necesario que los responsables en el ámbito universitario sean capaces de diseñar los planes y programas inclusivos bajo la premisa de que puedan ser utilizados por todas las personas.

La idea no es incompatible con la realización de “ajustes razonables”, esto es, modificaciones y adaptaciones adecuadas requeridas en casos particulares para garantizar a las personas con necesidades diversas el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, del derecho a la educación.

El diseño de un programa de transporte adaptado puede ejemplificar lo que se pretende decir: Si una sociedad comprometida con la consecución de la igualdad quisiera crear un programa de transporte inclusivo que favorezca el acceso al campus a los estudiantes con discapacidad, debería marcarse como objetivo disponer de un servicio público de transporte para todos. Los transportes públicos que llegan al campus deberían estar debidamente adaptados para poder transportar a todo tipo de personas, con sus diferencias y sus singularidades, además de garantizar que el servicio estuviese al alcance de todos, esto es, que funcione con un número de paradas y líneas suficientes

desde cualquier barrio de la localidad. La existencia de este servicio público para todos debe ser el objetivo, sin perjuicio de disponer de un servicio especial de transporte adaptado para situaciones específicas que no alcance a cubrir el servicio de transporte ordinario. He aquí un ajuste razonable que, sin contradecir la filosofía del diseño para todos, permite garantizar la igualdad de oportunidades. Obviamente, el establecimiento de un servicio público de transporte para todos escapa de la responsabilidad de la Universidad y corresponde a las Administraciones del territorio en que la Universidad se encuentra. Para ello, es imprescindible promover la cultura de la colaboración, a través de convenios u otros instrumentos que permitan impulsar acciones orientadas a mejorar déficits comunes y a obtener beneficios compartidos.

Tercera.- La información y la orientación preuniversitaria.

Para el estudiante con discapacidad y su familia, la decisión de continuar los estudios una vez terminada la etapa de educación obligatoria es particularmente difícil y depende de múltiples factores. Entre ellos, cobra especial importancia la información de que dispongan sobre las universidades y, en particular, sobre los apoyos y los medios que ofrecen a los estudiantes con discapacidad. La falta de información es considerada como una de las principales desmotivaciones, y la información escasa genera inseguridad en los estudiantes y sus familias.

Junto a la información, resulta imprescindible una adecuada orientación, ofreciendo al futuro estudiante universitario un asesoramiento riguroso sobre los posibles estudios y universidades y lo referente a competencias de los títulos, habilidades requeridas y posibles salidas profesionales.

El análisis de las políticas de información y orientación preuniversitaria arroja un resultado más bien pobre y pone en cuestión seriamente el cumplimiento del derecho básico de todos los alumnos a recibir orientación educativa y profesional recogido en las leyes orgánicas de educación.

La carencia informativa y orientadora ha cobrado, además, especial significación tras la aprobación del Plan de acción de la estrategia española sobre discapacidad 2014-2020, en el que se considera a la educación como uno de sus cinco planes de actuación, y dentro de este plan se define como objetivo estratégico el “reducir la tasa de abandono escolar y aumentar el número de personas con discapacidad con educación superior”; destacando, en el tema que nos ocupa, la actuación número 45: “promover el refuerzo

de la orientación psicopedagógica y la orientación profesional, fundamentalmente en el tránsito de una etapa educativa a otra”.

La mejora de la información y la orientación preuniversitaria exige que las Universidades o, en su caso, las Administraciones y entes implicados, tomen medidas. La primera de todas debería ser la puesta a disposición de los estudiantes con discapacidad, sus familias y la comunidad docente, información accesible, completa y actualizada. Durante el transcurso de la elaboración del *Informe* detectamos la inexistencia de un portal de información accesible, completa y oficial, que reúna datos de las diferentes universidades, que permita hacer búsquedas por conceptos y palabras clave y que facilite la comparación entre universidades con el ánimo de favorecer la toma de decisión sobre qué, cómo y dónde cursar los estudios universitarios. Se propone que el órgano con competencias educativas de cada Comunidad Autónoma desarrolle una Plataforma oficial de Información sobre Universidades y Discapacidad susceptible de ser alojada en el sitio web de la Consejería con competencias en materia educativa y/o de las universidades, para que pueda ofrecer a los estudiantes con discapacidad información completa accesible, actualizada y oficial. Esta demanda la vino a suplir, a nuestro juicio, desde hace aproximadamente un año, la Fundación ONCE a través de su web <http://www.guiauniversitaria.fundaciononce.es/>.

Además, las universidades deben ofrecer a los estudiantes información detallada que complete la que con carácter general ofrezca la Administración educativa. Es necesario que los estudiantes con discapacidad conozcan antes de tomar una decisión sobre su futuro en qué entorno van a desarrollar su vida académica, con especial referencia a las normas de la propia universidad, con especial referencia a la permanencia, la información sobre el asesoramiento para las personas con discapacidad, la experiencia previa con alumnos con discapacidad en cada centro y titulación, la accesibilidad, en relación al alojamiento y transporte adaptados, los planes o programas específicos de apoyo a la discapacidad, las adaptaciones en las aulas, en la metodología y en la evaluación de los conocimientos en cada centro y titulación, las acciones de acogida y actividades dirigidas a la inclusión de las personas con discapacidad en la vida universitaria, los estudios de pos-graduación y las salidas profesionales, etc.

Tal y como ya se está haciendo en algunas universidades, es importante provocar el contacto de los estudiantes de educación preuniversitaria, en general, y de los que tienen alguna discapacidad especialmente, con los Campus universitarios. Las fórmulas

pueden ser diversas: campamentos extraescolares, cursos de verano o en períodos vacacionales, o incluso experiencias de inmersión en la Universidad durante el curso académico, que ofrezca a un grupo de estudiantes preuniversitarios la oportunidad de vivir durante unos días en un ambiente universitario, conociendo los títulos, el campus, los recursos disponibles y el servicio de atención a la diversidad de la Universidad. Un buen ejemplo de lo que acabamos de mencionar lo implementó el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, la Fundación ONCE y la Fundación Repsol desarrollando desde el año 2014 el programa “Campus Inclusivos. Campus sin límites”, implicando a varias universidades en cada curso.

Por último, la normativa vigente sobre discapacidad insiste en el principio de “diálogo civil”, en virtud del cual las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad. Desde las Consejerías de Educación y/o desde las universidades debería impulsarse la celebración de convenios de colaboración con dichas organizaciones, a fin de favorecer una información y orientación preuniversitaria.

Cuarta.- Del deber de apoyo a la discapacidad al derecho a ser incluido en la universidad.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad contiene un expreso art.19 titulado “Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad”. En relación a la educación, la Convención expresa, en su art. 24, que “los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida” (apartado 1). Y, “al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión” (apartado 2, letra e).

En España existen varias leyes que regulan ese derecho a la inclusión educativa, éstas son la Ley Orgánica 6/2001, de universidades, en su Disposición adicional vigésima cuarta apartado 1, el Texto Refundido de la Ley general de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (RD Legislativo 1/2013) contiene diversas e importantes menciones respecto a la inclusión, siendo los arts. 16 y 18 sus máximos

exponentes. También merece mención el Estatuto del estudiante universitario, que contiene importantes referencias sobre esto en sus arts. 18, 35.5, 38.3, 62.5 y 64.4.

Pocos derechos de los enunciados a lo largo de este *Informe* han recibido un espaldarazo tan rotundo como el derecho a participar en la vida de la comunidad universitaria. El análisis de las políticas públicas puestas en marcha en las diferentes universidades refleja que se han promovido acciones orientadas a apoyar a los estudiantes con discapacidad en torno a la idea de universidad inclusiva. Sin embargo, solo se ha recorrido una parte del camino, el estrictamente académico. Los apoyos se orientan casi exclusivamente a salvar los obstáculos que hacen difícil el aprendizaje. Pero es preciso dar un paso más, para lograr que se salven otras barreras, las sociales, que fácilmente provocan exclusión. En el *Informe* se señalan algunas acciones relevantes para intentar salvar esos obstáculos, no solo académicos, como son:

a) Programa de tutorización de los estudiantes con discapacidad: La tutorización ya aparece como una exhortación en art. 24.3 letra a de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, en el ordenamiento jurídico español, el Estatuto del estudiante universitario, tras exigir la adaptación de las tutorías en su art. 22 -“Tutorías para estudiantes con discapacidad”- promueve, precisamente, el establecimiento de la figura del profesor tutor. La función principal del profesor-tutor será velar por el cumplimiento de los derechos del estudiante con discapacidad desde el comienzo hasta el final de sus estudios.

b) Programa de voluntariado o Programa de alumnos colaboradores: Esta actividad debe ser adecuadamente reconocida, mediante la concesión de créditos, además de contar con una dotación de becas o de cualquier otra forma que, sin hacer perder a la actividad que realizan su carácter solidario, sirva de motivación y garantice una verdadera implicación.

c) Programa de asistencia personal: Los asistentes personales deben acompañar a los estudiantes durante el tiempo preciso, de acuerdo con sus necesidades, que no debería limitarse a las horas de clase presencial, porque su apoyo puede resultar esencial para llevar a cabo actividades extraacadémicas.

d) Banco de tiempo: La comunidad universitaria y otras entidades pueden unirse para realizar intercambios de servicios, conocimientos y habilidades, creando una amplia red

social fundamentada en la participación solidaria. La moneda de intercambio será igual para todos: “el tiempo”.

d) Programas de impulso de la participación de los estudiantes con discapacidad: Entre las acciones a emprender para hacer partícipes a los estudiantes con discapacidad en la vida universitaria, destacamos, entre otras muchas, la promoción del asociacionismo estudiantil, el impulso de la participación en el gobierno de la Universidad de los estudiantes con discapacidad, o la promoción de programas de deporte inclusivo, entre otros.

Quinta.- Formación para la inclusión.

La Convención de Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad establece en su art. 24.4 que, para hacer más efectivo el derecho a la educación, los Estados Partes “formarán a los profesionales y al personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos (...)”. El Texto Refundido de la Ley general de los derechos de las personas con discapacidad regula de manera expresa una garantía adicional para afianzar el derecho a una educación inclusiva exponiendo que “se realizarán programas de sensibilización, información y formación continua de los equipos directivos, el profesorado y los profesionales de la educación, dirigida a su especialización en la atención a las NEE del alumnado con discapacidad, de modo que puedan contar con los conocimientos y herramientas necesarias para ello” (artículo 20 letra d). En la misma línea, el Plan de acción de la estrategia española sobre discapacidad 2014-2020, elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad. En él, la educación es uno de sus cinco planes de actuación y, dentro de éste, se define como objetivo estratégico “reducir la tasa de abandono escolar y aumentar el número de personas con discapacidad con educación superior”. Destacando para lograr este objetivo la actuación 54: “Potenciar la formación del profesorado en el conocimiento de las necesidades de las personas con discapacidad”.

Las consideraciones anteriores exigen la puesta en marcha de acciones formativas dirigidas a los tres ejes de la comunidad universitaria: los estudiantes, el profesorado y el personal de administración y servicios. Así, ciertas acciones a implementar serían:

Programa de sensibilización en la atención a la diversidad y de formación básica en necesidades de las personas con discapacidad: Es importante que toda la comunidad universitaria esté sensibilizada con la atención a la diversidad y las políticas inclusivas y que tenga una formación básica referida a las necesidades de las personas con discapacidad (cómo dirigirse a ellas, cómo facilitar su vida diaria, cómo atender sus necesidades básicas...). Para ello, sería necesario garantizar que en todas las titulaciones se dé un tratamiento mínimo a la atención a la diversidad, de modo que esta perspectiva esté presente en sus planes de estudio.

Traemos de nuevo a colación los programas citados de tutorización de los estudiantes con discapacidad, de voluntariado o de alumnos colaboradores, y el de asistencia personal, para hacer nuevas reflexiones: el profesor-tutor debe adquirir una formación adecuada en dos ámbitos, ser conocedor de los derechos de las personas con discapacidad, conocimiento que debería recibir por su condición de profesor (no por ser tutor), y tener formación específica suficiente sobre la discapacidad de su tutorizado, de modo que pueda asesorarle en cuestiones como las adaptaciones curriculares o metodológicas; los voluntarios deben estar formados, no solo en los fundamentos y principios del voluntariado, sino en atención a la diversidad; y, por último, las personas que presten asistencia personal al estudiante con discapacidad deben reunir ciertas condiciones como la formación en tratamiento de la diversidad y la formación académica adecuada al perfil de la persona asistida (por cuanto su apoyo no va a ser solo físico, sino que implicará atención en el aula, comprensión mínima de contenidos). El cumplimiento de las condiciones señaladas debería verificarse a través de un proceso de selección realizado por una entidad, de la universidad o no, con experiencia en la atención de las personas con discapacidad. Porque uno de los problemas con que deben enfrentarse los estudiantes es la dificultad a la hora de encontrar personal adecuado para su asistencia personal.

* * *

El Informe se presenta por primera vez en este Foro, tal vez el de mayor relevancia e impacto en el ámbito universitario. Nuestra intención es ofrecerlo a las universidades e instituciones que velan por la inclusión de las personas –en esta ocasión estudiantes – con discapacidad, con el ánimo de que sea fuente de reflexión, innovación y mejora.

A Coruña, octubre 2016.