

Expte.

DI-122/2019-8

**SRA. CONSEJERA DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE
Avenida Ranillas, 5 D
50018 ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la modificación de la ORDEN ECD/1005/2018 de 7 de junio, por la que se regulan las actuaciones de intervención educativa inclusiva en la Comunidad Autónoma de Aragón.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 25 de enero de 2019 tuvo entrada en esta Institución una queja presentada por las organizaciones integrantes de la Plataforma en defensa de la Escuela Pública de Huesca, preocupadas por las consecuencias negativas que está teniendo -y prevén vaya a tener- la aplicación de la Orden ECD/1005/2018, de 7 de junio, que regula las actuaciones de intervención educativa inclusiva. En su escrito exponen lo siguiente:

«El Decreto 188/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la respuesta educativa inclusiva y la convivencia en las comunidades educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón establece en su artículo 20.1 que:

"De acuerdo con el artículo 71.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se entiende por alumnado con necesidad específica de apoyo educativo aquel que requiera una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por TDAH, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por

condiciones personales o de historia escolar con objeto de que pueda alcanzar el máximo desarrollo de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado." Y en su artículo 20.2: "La determinación de necesidad específica de apoyo educativo permitirá la posibilidad de aplicación de actuaciones generales y/o específicas de intervención educativa como respuesta a la misma, independientemente de su origen." Además, los siguientes artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 26 que desarrollan cada categoría de ACNEAE vuelven a recoger que cada una de estas categorías vendrá determinada por la posibilidad de aplicar actuaciones generales y/o específicas.

Sin embargo, la Orden ECD/1005/2018, de 7 de junio, por la que se regulan las actuaciones de intervención educativa inclusiva y que supone un desarrollo del citado Decreto 188/2017, establece en su artículo 23.1 "Un alumno presentará necesidad específica de apoyo educativo cuando la Red Integrada de Orientación Educativa, mediante la evaluación psicopedagógica y de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo IV establezca que se trata de un alumno con necesidades educativas especiales para el que se proponen actuaciones generales y/o específicas o un alumno con necesidad específica de apoyo educativo de cualquiera de las otras tipologías para el que se proponen actuaciones específicas."

Y en su artículo 23.4: "Todo el alumnado que presenta necesidad específica de apoyo educativo deberá tener resolución del Director del Servicio Provincial del Departamento competente en materia de educación no universitaria. En dicha resolución constará la tipología del alumnado, la propuesta de escolarización y tipo de centro, así como la autorización para desarrollar las actuaciones específicas propuestas, excepto en el caso de alumnado con necesidades educativas especiales en el que pueden proponerse exclusivamente actuaciones generales." (...)

Prosiguen diciendo las personas que presentan la queja que «el denominado "Decreto de Inclusión" determina que un alumno ACNEAE en

cualquiera de sus categorías será considerado como tal si requiere actuaciones generales y/o específicas; sin embargo, la Orden 1005/2018 de desarrollo de ese Decreto, establece que un alumno presentará necesidad de apoyo educativo si se trata de un alumno/a ACNEE para el que se proponen actuaciones generales y/o específicas, pero si se trata de un alumno/a ACNEAE de cualquiera de las otras tipologías (por dificultades específicas de aprendizaje, por TDAH, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar) sólo será considerado oficialmente con necesidad de apoyo si precisa actuaciones específicas. Podemos concluir que la Orden restringe, limita y vulnera lo que dice el Decreto».

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se enviaron sucesivos escritos a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón a fin de recabar información acerca de la posibilidad de modificación del artículo 23.1 de la orden ECD 1005/2018, de 7 de junio en los aspectos anteriormente citados.

TERCERO.- La respuesta del Departamento de Educación, Cultura y Deporte hace constar, textualmente, lo siguiente:

«Existe total concordancia entre lo establecido en artículo 71.2 de la LOE, en el que se recoge el concepto de alumno con necesidad específica de apoyo educativo como aquel que requiere una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por TDAH, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar con objeto de que pueda alcanzar el máximo desarrollo de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado)

con el artículo 20.1 del Decreto 188/2017 de 28 de noviembre del Gobierno de Aragón, por el que se regula la respuestas educativas inclusivas y la convivencia en las comunidades educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En los artículos 21 a 26 del Decreto mencionado, se concretan las diferentes condiciones reseñadas, que coinciden plenamente con lo recogido en el Anexo IV de la Orden 1005/2018. El Decreto 188/2017, de acuerdo con lo establecido en la LOE respecto al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, es el marco general a partir del cual se desarrolla la normativa posterior que lo concreta.

El concepto de alumno con necesidad específica de apoyo educativo (ACNEAE) que recogen tanto la LOE, dicho Decreto y la Orden ECD/1005/2018 de 7 de junio por la que se regulan las actuaciones de intervención educativa inclusiva, establecen la necesidad de atención educativa diferente a la ordinaria para su consideración como tal. Por tanto, está claro que para que un alumno/a sea considerado como ACNEAE, se requiere que precise una atención educativa diferente a la ordinaria.

El Decreto 188/2017 establece, en su artículo 14.1, que "se consideran actuaciones generales de intervención educativa, las diferentes respuestas de carácter ordinario ... de todo el alumnado". En el artículo 16 se establece que: "Se consideran actuaciones específicas de intervención educativa las diferentes propuestas y modificaciones en los elementos que configuran las distintas enseñanzas, su organización y el acceso y permanencia en el sistema educativo, con objeto de responder a la necesidad específica de apoyo educativo que presenta un alumno o alumna en concreto y de forma prolongada en el tiempo. Implican cambios significativos en alguno de los aspectos curriculares y organizativos que constituyen las diferentes enseñanzas del sistema educativo».

II.- NORMATIVA DE REFERENCIA

- Constitución Española 1978

-Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

-DECRETO 188/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la respuesta educativa inclusiva y la convivencia en las comunidades educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

-ORDEN ECD/1005/2018, de 7 de junio, por la que se regulan las actuaciones de intervención educativa inclusiva.

III:-CONSIDERACIONES

PRIMERA.- . La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa establece en el art. 71, que *“Las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley.”*

Por tanto, corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, *por dificultades específicas de aprendizaje* , por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el

alumnado.

Por otro lado, también parece evidente que, si el art. 71 de la Ley Orgánica de Educación se ha referido expresamente a las *dificultades específicas de aprendizaje* como factor que determina una atención educativa diferente a la ordinaria, dado que se refiere a ella de forma separada y añadida al colectivo de alumnos con necesidades educativas especiales, -concepto en el que se integra a quienes padecen dificultades derivadas de su discapacidad, de acuerdo con el art. 73 de la misma Ley-, es voluntad del legislador que dicha atención especial se preste también a alumnos que, aun no siendo personas con discapacidad de acuerdo con la normativa vigente, encuentren durante el proceso educativo obstáculos especiales, diferentes a los comunes y habituales.

Se trata una declaración general de principios que podría considerarse una especificación en el ámbito educativo del principio de igualdad material consagrado por el art. 9.3 de la Constitución y que, indudablemente, precisa de desarrollo y concreción en las distintas normas de dicho ámbito. Afirma el Departamento de Educación que *“este Decreto 188/2017 es el marco general que necesita desarrollo posterior”*; pero lo que no considera es que este marco normativo, que ya es desarrollo de la LOE-LOMCE, resulta restrictivo de un derecho fundamental recogido en la Constitución.

Vistos los antecedentes, parece claro que el objetivo del legislador es que la Administración educativa adopte medidas tendentes a remover los obstáculos con que se encuentre todo el alumnado con necesidad de apoyo educativo, pudiendo derivar tal necesidad (sea general o específica) de diversas causas. Esta Institución ha de velar por los derechos de los ciudadanos, tanto por que se dé cumplimiento al principio de igualdad material del art. 9.2 Constitución Española: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del*

individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; (...).” como al de equidad en la educación, que es el que inspira la regulación del Título II de la Ley Orgánica de Educación.

SEGUNDA.- Los artículos 128.3 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el 9.3 de la Constitución Española garantizan el principio de jerarquía normativa, según el cual, una norma de rango inferior no puede ir contra lo dispuesto en otra que tenga rango superior. Por tanto, si se entiende para un mismo supuesto la posibilidad de aplicar dos normas diferentes que no proporcionan igual solución al asunto, prevalecerá siempre la norma de rango superior.

Esta reflexión tiene especial relevancia al referirnos a la situación en que se encuentran alumnos con necesidades especiales de atención educativa en nuestra comunidad autónoma, para los que el Decreto 188/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la respuesta educativa inclusiva dice en su artículo 20.2: *"La determinación de necesidad específica de apoyo educativo permitirá la posibilidad de aplicación de actuaciones generales y/o específicas de intervención educativa como respuesta a la misma, independientemente de su origen."*

En este mismo sentido, posteriores artículos - 21, 22, 23, 24, 25 y 26-, recogen las categorías de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, para quienes existirá la posibilidad de aplicar actuaciones generales y/o específicas, pensando siempre en su educación y el interés superior del menor.

Sin embargo, la Orden ECD/1005/2018, encargada del desarrollo normativo, comete un error al dar traslado a este mandato del Decreto cuando afirma la respuesta del Departamento de Educación, Cultura y

Deporte que *“En los artículos 21 a 26 del Decreto se concretan las condiciones reseñadas, (de alumno con necesidad específica de apoyo educativo), que coinciden plenamente con lo recogido en el Anexo IV de la Orden 1005/2018 de 7 de junio.”* y continúa diciendo que el Decreto es el marco general a partir del cual se desarrolla la normativa posterior que lo concreta. Sin embargo, no hace referencia a la diferencia que existe entre concretar y restringir. O lo que es lo mismo, limitar.

No es fácil para los legisladores contemplar y regular todas las posibilidades existentes de necesidad de atención a determinados alumnos, máxime cuando en la legislación actual las características que presentan algunos alumnos no están consideradas como una discapacidad, sino como un trastorno específico de la lectura, de la escritura, de la percepción, etc, y que no se explican por diferencias en el nivel intelectual, por problemas de agudeza visual o auditiva o por una escolarización inadecuada, que son los casos posibles que recogería la norma.

Pero lo que resulta cierto es que la citada Orden, por intentar determinar y acotar demasiado en su redacción lo que pretende el Decreto, limita a los alumnos destinatarios de atención, y deja fuera de la consideración a una gran cantidad de alumnos que tienen necesidades especiales para poder tener un aprendizaje completo y alcanzar un aprovechamiento satisfactorio. La Orden ECD/1005/2018 diferencia entre actuaciones específicas y generales para alumnado que necesita apoyo educativo sin reparar en el coste humano que ello supone, y en que ahonda la brecha emocional y la dificultad de alumnos que ya tienen problemas escolares al negarles el apoyo necesario.

La Orden únicamente contempla apoyos para alumnado ACNEAE para los que la dificultad de aprendizaje es tan grave que se ven obligados a repetir curso. No tiene en cuenta el esfuerzo diario de miles de familias que trabajan denodadamente para que un alumno con necesidades de atención no pierda curso.

Por ese motivo, una vez detectada la exclusión educativa y el recorte de recursos para alumnos necesitados, acontecidos con la puesta en marcha de esta Orden, alumnos a los que ni siquiera se les da la posible valoración de los nuevos Centros Especializados de Referencia porque su trastorno no les llevaría a repetir curso o a tener una adaptación curricular significativa, se les condena a no poderse adaptar nunca a la clase, a recibir alguna ayuda esporádica y escasa atención en aulas donde hay muchos alumnos.

A la vista de los antecedentes, desde esta Institución me permito SUGERIR modificación de la normativa por los motivos expuestos, y porque en un intento de aplicación de la Orden, no hay correlación posible entre lo que se señala e indica en el ANEXO III .3 TIPOLOGÍA Y CONDICIÓN DE ACNEAE y ANEXO III.4 PROPUESTAS DE ACTUACIONES ESPECÍFICAS. Dicho de otro modo: una vez detectado qué tipología de ACNEAE es un alumno que tiene necesidad de apoyo educativo (Anexo III, 3) sólo hay cuatro posibilidades de actuaciones específicas: la adaptación curricular significativa, la flexibilización a un nivel inferior, la aceleración parcial del currículo, o la flexibilización a un nivel superior por la edad.

Expuesto lo anterior, se precisa en la normativa aragonesa materializar el espíritu de la Constitución y la LOE, que es brindar la igualdad de oportunidades a todos los alumnos asegurando recursos necesarios para quienes requieran una atención educativa diferente a la ordinaria.

TERCERA.- Justifica el DECRETO 188/2017, de 28 de noviembre al que hemos hecho referencia en repetidas ocasiones su propia aprobación en el hecho de que: *«El Decreto 135/2014, de 29 de julio, por el que se regulan las condiciones para el éxito escolar (...), contempla la atención de todo el alumnado desde un enfoque inclusivo. Sin embargo, la puesta en marcha de la normativa mencionada durante dos cursos escolares y la experiencia de*

los profesionales involucrados en la intervención con este alumnado ha supuesto la detección de debilidades que es necesario subsanar, (...). Es por ello necesario (...) considerando el desarrollo integral y personalizado del alumnado, que incluya también las dimensiones familiares, sociales y emocionales, y la convivencia (...) reconsiderar al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, actualizar su categorización y favorecer actuaciones de intervención educativa que sean ágiles y eficaces, con la formación y el soporte de los profesionales necesarios para el establecimiento y desarrollo de la respuesta educativa acorde a las necesidades del alumnado y la creación de Centros Especializados de referencia».

Desde esta Institución se comprende la necesidad que ha tomado en consideración el Departamento para la creación de Centros Especializados de Referencia, dado que la voluntad del Decreto es mejorar la educación y subsanar los errores detectados en el desarrollo del alumnado. No comprendemos, sin embargo, por ese mismo motivo, por qué en la respuesta del Departamento a qué posibilidades hay de modificar algún artículo de la Orden ECD/1005/2018, se justifique la calidad de la normativa en el hecho de la participación de profesionales de la comunidad educativa.

En consecuencia, vistos los antecedentes y la puesta en marcha de la Orden que desarrolla el Decreto, entendemos que ésta resulta abiertamente susceptible de mejora. Y es que esta Orden trata casos como la prevención -artículo 13- y la respuesta anticipada de los casos de alumnado ACNEAE, pero deja de abordar lo que sucede con los casos detectados de alumnado que precisa de una intervención educativa o de actuaciones específicas para alumnado con dislexia, con disgrafía, disfasia, por señalar únicamente unos casos. A estos alumnos no les vale la prevención y precisan únicamente de acción inmediata, coordinada, práctica, personalizada y efectiva.

Por estos motivos me permito SUGERIR al Departamento de Educación, Cultura y Deporte la modificación del artículo 23 de la Orden ECD/1005/2018 para dar cabida a las actuaciones generales y específicas mediante las que abordar las necesidades de apoyo educativo al alumnado que lo necesita, porque, a nuestro parecer, la aplicación estricta y literal de la orden lleva a un resultado injusto y contrario al querido por el legislador, pues obvia la especificidad que presentan alumnos que, aun no teniendo una discapacidad reconocida, sí presentan una dificultad específica de aprendizaje.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón las siguientes SUGERENCIAS:

PRIMERA.- Que estudie la modificación de la Orden ECD/1005/2018, artículo 23.1, para que sustituya el término "específicas" por "generales y/o específicas" tal y como se recoge en los artículos 22, 23,24 y 25 del Decreto 188/2017.

SEGUNDA.- Que estudie la modificación del ANEXO III de la ECD/1005/2018 de modo que se contemplen las actuaciones Generales y Específicas de Intervención educativa con criterios pedagógicos.

TERCERA.- Que se continúe en los desarrollos normativos del Decreto 188/2017, teniendo en cuenta que el incremento del número de personal especialista en atención a la diversidad no es indicativo de mejora en la respuesta educativa inclusiva al alumnado, cuando a éstos se les priva de la atención necesaria.

Agradezco su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 1 de octubre de 2019

JAVIER HERNÁNDEZ GARCÍA

LUGARTENIENTE DEL JUSTICIA
(P.A. Art. 39.2 Ley Reguladora del Justicia de Aragón)