



BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

Número 95
Año XXVI
Legislatura VII
3 de diciembre de 2008

Sumario

10. JUSTICIA DE ARAGÓN 10.2. INFORMES ESPECIALES

Informe especial del Justicia de Aragón relativo
al «Estudio sobre las personas con capacidad
intelectual límite» 5370

10. JUSTICIA DE ARAGÓN

10.2. INFORMES ESPECIALES

Informe especial del Justicia de Aragón relativo al «Estudio sobre las personas con capacidad intelectual límite».

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 2 de diciembre de 2008, ha conocido el

Informe especial presentado por el Justicia de Aragón relativo al «Estudio sobre las personas con capacidad intelectual límite».

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de organización y funcionamiento del Justicia de Aragón, ha ordenado su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 2 de diciembre de 2008.

El Presidente de las Cortes
FRANCISCO PINA CUENCA

Informe especial del Justicia de Aragón relativo al «Estudio sobre las personas con capacidad intelectual límite»

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	5371
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.....	5375
Primero.— Introducción	5375
Segundo.— Aproximación al concepto del inteligencia límite	5375
Tercero.— Aspectos sociolaborales	5377
1) Reconocimiento de minusvalía como presupuesto para beneficiarse de políticas de fomento de empleo	5377
2) La importancia de su integración laboral y dificultades para la misma.....	5378
3) El papel de la familia en la formación e integración laboral de estas personas.....	5381
4) El papel de la empresa	5382
Cuarto.— La incapacitación y tutela de las personas con capacidad intelectual límite.....	5384
Quinto.— Atención a la capacidad intelectual límite en el sistema educativo	5390
1) Detección de la C.I.L. en la escuela	5391
1.1. Funcionamiento intelectual	5391
1.2. Conducta adaptativa	5392
1.3. Potencial de aprendizaje	5392
1.4. Ambiente familiar	5393
1.5. Otros factores	5393
2) Atención a la diversidad	5394
2.1. El apoyo educativo en la LOE	5394
2.2. Normativa autonómica.....	5395
2.3. Educación infantil y primaria.....	5395
2.4. Educación secundaria obligatoria.....	5396
3) Programas de refuerzo	5397
4) Diversificación curricular	5398
5) Cualificación profesional inicial.....	5398
6) Propuestas de actuación en el ámbito educativo	5400
Sexto.— Aspectos sanitarios de la capacidad intelectual límite	5401
1) Posibles causas que generan la capacidad de inteligencia límite	5401
2) Diagnóstico precoz y atención temprana de las personas con capacidad intelectual límite	5402
III. SUGERENCIAS.....	5403

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.— El presente expediente fue iniciado de oficio, al objeto de examinar las dificultades con las que pueden encontrarse en el ámbito laboral las personas con capacidad intelectual límite. Se valoró que este colectivo forma un grupo con múltiples perfiles, siendo las causas de su retraso heterogéneas, desde trastornos clínicos hasta problemas de índole social. Por sus especiales circunstancias se encuentran desprotegidos jurídicamente, ya que no se pueden incorporar a un trabajo o a una educación normalizados, pero tampoco se benefician de ayudas que reciben otros colectivos al no reunir el suficiente coeficiente de discapacidad que les haga acreedores del certificado legal de disminución. Su minusvalía, más leve que otras, les dificulta una plena integración escolar, laboral —en los sectores público y privado— y social, enfrentándose a numerosas barreras y prejuicios. Atendiendo al interés de esta Institución por la protección de los colectivos más desfavorecidos, se solicitó informe sobre este tema al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, así como de Servicios Sociales y Familia, de la Diputación General de Aragón; y a la Dirección General de la Función Pública.

SEGUNDO.— En contestación a estas solicitudes se recibieron los informes que a continuación se transcriben:

1) Informe remitido al Justicia en fecha 12 de diciembre de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón:

«En relación con el informe solicitado por el Justicia de Aragón, correspondiente al expediente DI-1592/2006-1, relativo a los datos que constan en el Instituto Aragonés de Empleo sobre personas con capacidad intelectual límite a efectos laborales, índices de paro, demandas de empleo y programas orientados a favorecer la contratación laboral de este colectivo, se informa lo siguiente:

PRIMERO. Las personas con capacidad intelectual límite en aplicación de la normativa vigente en materia de empleo, únicamente están diferenciadas como colectivo por el Servicio Público de Empleo de forma específica en función de si están en posesión o no del correspondiente certificado de minusvalía. Este certificado es el instrumento que la normativa establece para generar medidas de discriminación positiva para las personas con discapacidad y poder así incidir en el mercado laboral apoyando las situaciones que requieren una especial atención, como es el caso de las personas que nos ocupan. Pero este colectivo solo puede ser medido y registrado por el Servicio Público de Empleo en función del reconocimiento que otros organismos oficiales (Servicios Sociales) hagan de sus circunstancias psíquicas y sociales. Y, hoy por hoy, este reconocimiento únicamente viene dado por el denominado "certificado de minusvalía". Solo en base al reconocimiento y graduación que de la disfunción intelectual haga el organismo competente, el Instituto podrá registrar dicha circunstancia y aplicar si corresponde alguna medida de inserción laboral o de promoción de empleo.

Por tanto, y con carácter general, las personas con capacidad intelectual límite, podrán beneficiarse de las políticas de promoción de empleo cuando su deficiencia se acredite a través de la correspondiente certificación

de minusvalía, existiendo en ese caso, una amplia batería de medidas para favorecer tanto su incorporación al empleo ordinario como su acceso al empleo protegido a través de Centros Especiales de Empleo.

SEGUNDO. No obstante, sí que existe en Aragón una medida de apoyo al empleo de las personas con disfunción intelectual límite a través de las denominadas Empresas de Inserción Laboral. Así, el Decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión, establece en su artículo 5 una amplia relación de colectivos de difícil inserción debido a su bajo nivel de empleabilidad o a su deficitario rendimiento laboral. Entre estos colectivos se cita el de "personas con disfunciones intelectuales límites". Esta inclusión entre los colectivos de difícil inserción, permite a las empresas de inserción beneficiarse de las subvenciones previstas para favorecer la contratación de estas personas. Así con carácter general se establecen un total de 12.000 € para subvencionar los tres primeros años de contrato de estas personas (4.800 euros el primer año, 3.600 el 2º y otros 3.600 el 3º). Además, y dada la dificultad que supone el proceso de tránsito de estos trabajadores a empresas normalizadas dentro del mercado ordinario de trabajo, el Decreto prevé en su artículo 21.4 el mantenimiento excepcional de la subvención con carácter indefinido por un importe anual equivalente al 60% del Salario Mínimo Interprofesional vigente en cada momento. En este momento, y acogidos a esta medida de fomento de empleo, trabajan repartidos en las plantillas de tres empresas de inserción un total de 14 personas con capacidad intelectual límite. Dicha condición se acredita por medio de informes de las propias entidades sin ánimo de lucro que gestionan las empresas de inserción laboral y que declaran la limitada capacidad de aprendizaje y los déficit intelectuales de estas personas, señalando la necesidad de orientaciones específicas e individuales para la comprensión y ejecución de cualquier tipo de actividad laboral.»

2) Informe remitido al Justicia en fecha 30 de enero de 2007, del Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales:

«INFORME SOLICITADO POR EL JUSTICIA DE ARAGÓN DI-1592/06-1 SOBRE LAS ACTUACIONES REALIZADAS DESDE EL INSTITUTO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES EN RELACIÓN A LAS PERSONAS CON CAPACIDAD INTELECTUAL LÍMITE

1º.- En relación a la valoración de la discapacidad por parte de los Equipos de Valoración y Orientación de los Centros Base del IASS

Para la valoración del grado de discapacidad se utiliza el R.D. 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (BOE 22 de 26 de enero de 2000) y posterior corrección de errores de 13 de marzo de 2000. Este Real Decreto pretende:

a) Desarrollar nueva normativa que regule el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

b) Actualizar los baremos vigentes especificados a través de una serie de Anexos (los anteriores baremos fueron publicados mediante la hoy derogada Orden

del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de marzo de 1984).

c) Determinar el procedimiento técnico-administrativo de valoración y calificación del grado de minusvalía. Se pretende la uniformidad en todo el territorio nacional, garantizando la igualdad de condiciones para el acceso a los ciudadanos a los beneficios, derechos económicos y servicios que los Organismos públicos otorguen.

d) En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón se continúa remitiendo a la normativa nacional.

Esta nueva reglamentación sustituye al R.O. 1723/1981, de 24 de julio que reguló el reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de "sub-normal y minusválido". También fue derogada la O.M. 5 de enero de 1982.

Estas normas sí que realizaban un tratamiento muy discriminatorio para este colectivo, dado que sólo se podía valorar por parte de los técnicos de los Centros Base hasta un 15% de discapacidad.

Con el R.D. 1971/1999, los técnicos de los Centros Base valoran el porcentaje de discapacidad de las personas con capacidad intelectual límite a través de un rango de calificación que puede oscilar entre el 1% al 29%.

En este rango se incluye las deficiencias permanentes que, cumpliendo los parámetros objetivos que se especifican en cada aparato o sistema, originan discapacidad leve.

La valoración se expresa a través de un Dictamen, donde se incluyen necesariamente los siguientes elementos:

1) Se detallan las deficiencias del estado físico y/o psicológico del interesado y las causas determinantes de las mismas

Se registra y codifica por tanto:

a) El grado de severidad de la alteración: Código de discapacidad

b) Las causas inmediatas de estas alteraciones: Código Diagnóstico

c) Las causas etiológicas de las discapacidades valoradas: Código Etiológico

2) Se detalla igualmente el grado de discapacidad derivado de las deficiencias valoradas

3) Se valora además la situación personal y el entorno socio-familiar de referencia del discapacitado: "factores sociales y complementarios". Se analiza por tanto su entorno familiar, situación laboral, educativa y cultural que dificulten su integración laboral. Se establece una restricción legal previa a la suma de los factores sociales, consistente en que el porcentaje mínimo de valoración de la discapacidad sobre el que se podrá aplicar el Baremo de factores sociales "no podrá ser inferior al 25%".

4) Se realiza la calificación del grado de minusvalía. Dicha calificación puede formularse con carácter definitivo o temporal, atendiendo a la previsible mejoría del afectado.

Los E.V.O. de los Centros Base, además de diagnosticar, valorar y calificar, también realizan funciones de orientación, es decir, se realizan acciones positivas de información y asesoramiento hacia la persona y sus familiares.

Esta función de valoración y orientación a este colectivo es muy importante, dado que se asesora acerca

de los recursos, realizando una verdadera orientación (no se trata sólo de valorar - calificar).

2.º En relación a las medidas de prevención, detección precoz, planificación y atención personalizada de las personas con inteligencia límite: el programa de atención temprana desarrollado desde el Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

Una actuación de mejora hacia el colectivo con capacidad intelectual límite ha consistido en el desarrollo de la Orden de 20 de enero de 2003 del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales que crea el programa de atención temprana. Esta Orden supone una nueva regulación de los servicios de atención temprana para la Comunidad Autónoma Aragonesa.

A través de esta norma se diseñan unos criterios e itinerarios que faciliten la detección de deficiencias y su atención lo antes posible. Los principios que inspiraron su redacción pueden sistematizarse de la siguiente forma:

a) Diálogo y coordinación entre los diferentes servicios implicados para crear servicios de calidad en el tramo de edad de 0 a 6 años.

b) Participación de las familias, de las asociaciones de discapacitados y de los colectivos profesionales implicados, en la puesta en marcha del programa.

c) Cobertura, gratuidad y financiación pública de los servicios diseñados.

d) Responsabilidad pública en el control y ejecución del programa.

e) Red de servicios públicos consolidados.

f) Universalidad y derecho al acceso a los servicios.

g) Trabajo interdisciplinar y necesidad de que los profesionales que prestan estos servicios dispongan de alta cualificación profesional.

h) Prevención, detección, derivación precoz e intervención con el niño/a, familia, escuela y entorno.

i) Diseño de programas individualizados de atención adecuados a la situación evolutiva de cada niño/a.

j) Apoyo global a padres y cuidadores, como forma de ofrecer respuesta a las nuevas necesidades del grupo familiar.

k) Equidad en la distribución geográfica de los recursos, buscando la cercanía de los centros de atención temprana al lugar de residencia habitual del niño/a.

l) El procedimiento de gestión y tramitación de solicitudes ha de caracterizarse por la simplificación de trámites, rapidez, facilidad y cercanía de la Administración a las familias.

La Orden de 20 de enero establece:

a) "La detección y el diagnóstico precoz se deberá realizar desde todos los ámbitos, educativo, sanitario o social en los que puede detectarse cualquier déficit al menor de seis años, derivando los casos a los Centros Base para su evaluación y tratamiento si procede" (art. 3º)

b) "En cualquier esfera de actuación de los servicios sociales, pero con especial significación, en los Centros Base como puerta de acceso a éstos (art. 3º)

c) "Los Centros Base, después de valorar y analizar cada uno de los niños y niñas derivados, emitirán un Dictamen indicando la necesidad o no de incluir al niño o niña en el programa de Atención Temprana (art. 4.2)

A nivel de la Comunidad de Aragón, los datos del padrón Municipal (1 de enero de 2005), en lo referente a la población 0 - 6 años, reflejan la existencia de 64.104 niños (33.037 niñas y 31.087 niños). Aplicando el porcentaje del 2,75% de niños con discapacidad o riesgo de padecerla en esta etapa 0 - 6 años a Aragón, y para el colectivo reseñado, supone prever la existencia de una "población diana" de 1762 niños a atender.

Actualmente se están manejando parámetros más amplios para el estudio de las necesidades a atender en Atención Temprana dada la insistencia de los aspectos preventivos de estos programas, estimándose que un 7,5% de la población infantil de 0 - 6 años puede necesitar los servicios diseñados en atención temprana, con la siguiente distribución:

a) 2,5 % Población con discapacidad (Certificación de grado de discapacidad)

b) 2,5 % Población con trastornos leves/transitorios

c) 2,5 % Niños en situación de riesgo biológico, social o psicológico.»

TERCERO.— Por otro lado, esta Institución se puso en contacto con la FUNDACIÓN PICARRAL, desde la que se nos facilitó todo tipo de información sobre la problemática de las personas con capacidad intelectual límite y su inserción laboral, concretándonos, de forma esquemática, las siguientes ideas:

«RETOS A SUPERAR:

— Reconocimiento e identificación del colectivo de personas con inteligencia límite.

- Sensibilización a la sociedad de las personas con inteligencia límite y de sus necesidades.

- Promover la investigación para conocer e identificar al colectivo de las personas con inteligencia límite, así como sus causas.

- Elaboración de protocolos de prevención y actuación.

- Elaboración de un documento explicativo que recoja los criterios diagnósticos y las características de las personas con inteligencia límite.

- Elaboración de un censo por parte de la Administración con la colaboración de la Federación Enlínea

— Dotar de cobertura legal a las personas con inteligencia límite.

- Debido a que las personas con inteligencia límite presentan limitaciones cognitivas, educativas, personales, sociales y laborales siendo necesario que reciban apoyos intermitentes —de diferente intensidad— a lo largo de su trayectoria vital, se debería considerar la inteligencia límite como una discapacidad, siendo necesario que se reconozca con un mínimo de un 33% de minusvalía.

- Cumplimiento de la Ley de Integración Social de los Minusválidos.

- Reconocimiento del ciclo vital específico de las personas con inteligencia límite: jubilación anticipada, residencias especializadas, etc.

— Acomodar al sistema educativo para que las personas con inteligencia límite tengan las mismas posibilidades educativas.

- Definir itinerarios formativos concretos para personas con inteligencia límite.

- Creación de talleres de estimulación temprana en centros ordinarios con servicios especializados en psi-

comotricidad, logopedia, habilidades cognitivas, fisioterapia, etc.

- Potenciar los servicios específicos, a través de la Administración Pública, para cubrir las necesidades del colectivo: psicología, logopedia, psicomotricidad, fisioterapia, etc.

— Paso de la etapa escolar al mundo laboral.

- Incrementar la participación de las personas con inteligencia límite en programas de formación profesional, formación prelaboral y formación ocupacional.

- Alargar la etapa de formación laboral (puesto que su edad mental es inferior)

— Fomentar el acceso al empleo de personas con Inteligencia límite a través de los apoyos necesarios para su adecuada inserción laboral.

- Fomentar el empleo ordinario con apoyo.

- Favorecer administrativamente el mantenimiento y la creación de Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción.

- Legislar para que el colectivo de personas con inteligencia límite sea susceptible de participar en las empresas de inserción.

- Posibilidad de permanencia de las personas con inteligencia límite en empresas de inserción hasta tener otra alternativa laboral.

- Atemporalidad de los enclaves laborales.

— Promover la investigación para conocer e identificar al colectivo de personas con inteligencia límite, determinando sus características y necesidades a lo largo de todo su ciclo vital.

— Reconocimiento del ciclo vital específico de las personas con inteligencia límite, dotando de cobertura legal los apoyos y actuaciones requeridas: jubilación anticipada, etc.

— Articular instrumentos que faciliten una adecuada tutela de las personas incapacitadas.

— Dotar de recursos humanos y económicos a esos instrumentos: estamos hablando en Aragón de Comisión de Tutelas, fundaciones tutelares (públicas, privadas o mixtas).

En resumen:

- SUMAR VOLUNTADES

- INVESTIGACIÓN

- RECURSOS.»

CUARTO.— Recabada la anterior información, en fecha 23 de julio de 2008 se acordó asimismo solicitar informe al Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad, al Departamento de Salud y Consumo y al Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón sobre el tema planteado, a fin de conocer si se había realizado alguna actuación o estudio en relación a este colectivo, recibiendo el 2 de septiembre de 2008 respuesta del primero de los Departamentos citados en la que se indicaba lo siguiente:

«En relación con el expediente del Justicia de Aragón DI-1592/2006-1, por el que se solicita informe escrito indicando si existe algún estudio o proyecto de investigación relativo a la problemática de las personas con capacidad intelectual límite, desde el Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad se le da traslado de lo siguiente:

1.- Durante los ejercicios de 2005 y 2006 se concedieron mediante Orden del Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad dos subvenciones a FUNDA-

CIÓN DOWN ZARAGOZA PARA LA DISCAPACIDAD PSÍQUICA destinadas en ambos casos a financiar gastos derivados del proyecto "Investigación sobre salud-deporte y discapacidad". El importe de la subvención, tanto en 2005 como en 2006, ascendió a 9.000 euros. El procedimiento de concesión fue a través del establecido para las subvenciones no sujetas a convocatoria específica, una vez apreciado el interés público de la acción en el territorio de la Comunidad Autónoma.

II.- En cuanto a proyectos de investigación financiados por el Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad, en sus convocatorias anuales, existen los relacionados a continuación:

1. "Desarrollo Curricular Globalizado para alumnos con síndrome Down".

Se trata de un proyecto de investigación en líneas prioritarias, concedido a la Universidad de Zaragoza, cuyo investigador principal fue Santiago Molina García. Dicho proyecto fue aprobado en la convocatoria de subvenciones del ejercicio 2005 y su coste ascendió a 47.575 € (BOA nº 131 de 5 de noviembre de 2005).

2. "Determinantes fisiológicos y genéticos de la composición corporal en adolescentes con síndrome Down. Respuestas y adaptaciones al ejercicio físico con entrenamiento de fuerza". Se trata de un proyecto de investigación multidisciplinar, concedido a la Universidad de Zaragoza (EU de Ciencias de la Salud), cuyo investigador principal es José Antonio Casajús Mallén. Dicho proyecto fue aprobado en la convocatoria de subvenciones del ejercicio 2007 y su coste ascendió a 57.120 € (BOA nº 94 de 8 de agosto de 2007).»

QUINTO.- En fecha 5 de noviembre de 2008 se recibió informe del Departamento de Salud y Consumo de la Diputación General de Aragón en el que se indicaba lo siguiente:

«El Justicia de Aragón expresa en su escrito, las circunstancias especiales en las que se encuentran las personas con capacidad intelectual límite y que tienen problemas en el ámbito Laboral, formativo y social con dificultades para obtener ayudas por no reunir el suficiente coeficiente de discapacidad. Así mismo realiza una serie de propuestas como son: promover la investigación para conocer e identificar al colectivo de personas con inteligencia límite, sus causas, diseño de protocolos de prevención y actuación, elaboración de un documento explicativo sobre criterios diagnósticos y características de las personas con inteligencia límite y creación de un censo por parte de la Administración»

En respuesta al mencionado escrito, le informamos que se han realizado gestiones con la Dirección de Planificación y Aseguramiento y nos comunican que respecto a las propuestas presentadas, el ámbito de intervención es limitado, iniciándose desde el Departamento de Salud y Consumo, Programas y Protocolos para la prevención y el diagnóstico precoz de algunas de las posibles causas de la inteligencia límite.

Así mismo, desde la Comunidad Autónoma de Aragón se ha implantado el Cribado Prenatal de Cromosopatías mediante el cual, por medio de determinaciones analíticas, se diagnostican precozmente cromosopatías causantes de enfermedades como el Síndrome de Down que pueden ir acompañadas de inteligencia Límite, al objeto de emprender acciones preventivas directas o de iniciar la estimulación temprana lo más precozmente posible.

El Departamento de Salud y Consumo reguló el Cribado Neonatal, en la Comunidad Autónoma de Aragón mediante Orden del 13 de julio de 2007, por el que a todos los niños nacidos en los centros y servicios sanitarios tanto públicos como privados de Aragón, así como los niños con la condición de aragoneses, nacidos en otras Comunidades Autónomas, se les practiquen las exploraciones y determinaciones analíticas contempladas en la Orden, para identificar precozmente determinadas enfermedades genéticas, metabólicas o infecciosas, que permitan la intervención médica a tiempo de evitar el daño neurológico, reducir morbilidad y mortalidad y evitar las posibles discapacidades asociadas a dichas enfermedades.

El Programa de Cribado Neonatal permite diagnosticar y tratar precozmente a los niños y de esa forma prevenir graves discapacidades y complicaciones asociadas a la enfermedad.

Dentro del ámbito de intervención del Departamento de Salud y Consumo sobre el colectivo de personas con inteligencia límite, se han iniciado las actuaciones encaminadas, a la prevención y el diagnóstico precoz de algunas de las posibles causas que pueden revertir tanto en la disminución de la incidencia de la inteligencia límite como en las posibles consecuencias negativas sobre la salud. Esto no excluye que otras posibles acciones sobre este colectivo formen parte del ámbito competencial de otros Organismos de nuestra administración como Departamento de Educación Cultura y Deporte, Servicios Sociales y Familia e Instituto Aragonés de Servicios Sociales.»

SEXTO.— En fecha 6 de noviembre de 2008 se recibió informe del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón donde se indicaba:

«En relación con el expediente de queja del Justicia DI-1592/2006-1, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, le comunica lo siguiente:

La escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de condiciones personales de discapacidad viene regulada por el Decreto 21/17/00, de 19 de diciembre, (B.O.A. 27/12/00) del Gobierno de Aragón, de atención al alumnado con necesidades educativas especiales y con la siguiente normativa que lo desarrolla:

— Orden de 30 de mayo de 2001, (B.O.A. 22/06/01) del Departamento de Educación y Ciencia por la que se crea la Comisión de seguimiento de la respuesta escolar al alumnado con necesidades educativas especiales.

— Orden de 25 de junio de 2001, (B.O.A. 06/07/01) del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se regula la acción educativa para el alumnado que presenta necesidades educativas especiales derivadas de condiciones personales de discapacidad física, psíquica o sensorial o como consecuencia de una sobredotación intelectual.

— Instrucciones de 27 de agosto de 2001, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, para concretar la oferta educativa ordinaria o específica, de los alumnos con necesidades educativas especiales.

— Resolución de 3 de septiembre de 2001, (B.O.A. 19/09/01) de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se dictan instrucciones sobre las unidades específicas en centros de educación infan-

til y primaria para la atención educativa a alumnos con necesidades educativas especiales.

— Resolución de 4 de septiembre de 2001 (B.O.A. 19/09/01) de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se dictan instrucciones sobre los procedimientos a seguir para solicitar la flexibilización del período de escolarización, adecuar la evaluación psicopedagógica, determinar el sistema de registro de las medidas curriculares excepcionales adoptadas y orientar la respuesta educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a sobredotación intelectual.

— Resolución de 5 de septiembre de 2001 (B.O.A. 19/09/01) de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se dictan instrucciones sobre la ampliación del límite de edad de escolarización del alumnado que cuita las enseñanzas complementarias posteriores a la enseñanza básica obligatoria en centros específicos de educación especial.

— Resolución de 6 de septiembre de 2001 (B.O.A. 19/09/01) de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se dictan instrucciones para establecer fórmulas de escolarización combinada entre centros ordinarios y centros de educación especial para alumnos con necesidades educativas especiales.

Por lo general se emplea el término de capacidad intelectual límite cuando el C.I. está entre 70 y 85. Tal criterio diagnóstico estaba definido en el DSM-III-R como una codificación y de "factores no atribuibles a trastorno mental y que merece atención o tratamiento". Tal codificación está tomada del CIE-9-CM, aunque no persiste en el CIE 10 ni tampoco en el DSM IV puesto que se considera que no especialmente relevante, salvo en el caso de coexistencia de trastornos mentales asociados (por ejemplo, esquizofrenia), donde el deterioro causado por el proceso delirante podría confundirse con un retraso mental más grave.

Por tanto, es preciso resaltar que "la capacidad intelectual límite" en la actualidad no se considera como criterio diagnóstico específico. No obstante la afirmación anterior, en algunos ámbitos se mantiene dicha nomenclatura para designar a personas con cociente intelectual comprendido entre 70 y ss. En cualquier caso, esta categoría diagnóstica sería una más de entre los más de doscientos cincuenta síndromes y/o patologías concretas conocidas y dentro de ella, como en cualquier otra, existen notables y sustanciales diferencias psicológicas, cognitivas y adaptativas entre los diferentes sujetos que la padecen.

En cuanto a medidas específicas para definir itinerarios formativos concretos para las personas con inteligencia límite esto es algo imposible de realizar pues acaso podemos pensar en más de doscientos itinerarios formativos concretos, diferenciados y específicos para las personas afectadas por cada uno de los síndromes o patologías existentes. Es por ello que desde el ámbito educativo no se contemplan respuestas educativas especiales para cada patología diagnóstica sino que mediante la correspondiente evaluación psicopedagógica se determinan las necesidades educativas especiales que precisa cada alumno concreto y en función de dichas necesidades se establecen las medidas educativas que se consideran pertinentes.

Es de resaltar, que algunos de estos alumnos, siempre previa evaluación realizada por los Equipos de

Orientación Educativa y Psicopedagógica (EOEP), se escolarizan en la modalidad de integración cuando sus necesidades educativas especiales aconsejan esta modalidad por necesitar de logopedia, psicomotricidad, apoyo individualizado, etc. Por el contrario otros no tienen dichas necesidades y se escolarizan en la modalidad ordinaria, en cuyo caso si, a criterio del EOEP o del profesor Tutor, una vez agotadas las medidas de carácter ordinario, el alumnado requiere un apoyo para la adquisición y/o refuerzo de los aprendizajes instrumentales básicos puede incorporarse a alguno de estos programas:

"Programa de acompañamiento escolar" o al "programa de refuerzo educativo". Para las etapas educativas de primaria y de secundaria. En ellos se trabajan, en horario extraescolar, técnicas y hábitos de estudio, y el refuerzo de los aprendizajes básicos.

"Programa de aprendizaje básico". En el que reciben apoyo alumnos que se incorporan al primer ciclo de secundaria, procedentes de primaria, con desconocimiento o conocimiento insuficiente de los aprendizajes instrumentales sobre todo lectura y cálculo elemental.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.— INTRODUCCIÓN

El presente expediente se va a centrar en diversos aspectos relativos a las personas con capacidad intelectual límite, como son el socio laboral, educativo, incapacitación y tutela, aspectos sanitarios, etc.

Hemos de dejar constancia como punto de partida en la presente resolución del esfuerzo que la Administración está realizando en el camino de la integración social de los colectivos de personas discapacitadas. Esta resolución pretende seguir insistiendo en algunos aspectos que pueden resultar de interés para mejorar la atención específica de personas con capacidad intelectual límite, para mejorar la labor que diversos Departamentos del Gobierno de Aragón ya están realizando en el ámbito de sus respectivas competencias con enorme interés.

Asimismo ha de destacarse la colaboración que ha prestado al Justicia en la elaboración del presente expediente la Fundación Picarral, entidad sin ánimo de lucro reconocida por Orden Ministerial de fecha 6 de julio de 1992, que trabaja directamente con estos colectivos con el objetivo de promover su inserción social y laboral.

SEGUNDO.— APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEL INTELIGENCIA LÍMITE

En la Guía Técnica editada por la Asociación Enlínnea en septiembre de 2007 y que nos fue facilitada por la Fundación Picarral se define el concepto de inteligencia límite indicando que «Las personas con inteligencia límite se caracterizan por tener un coeficiente intelectual situado entre 70 y 85, siendo la media entre 85 y 115, justo por debajo de lo que considera la OMS dentro de la normalidad. Además presentan déficit en la capacidad adaptativa al menos en dos de las siguientes áreas: comunicación, cuidado personal, vida doméstica, habilidades sociales/interpersonales, utilización de recursos comunitarios, autocontrol, habi-

lidades académicas, trabajo, ocio, salud y seguridad. Estos déficits no impiden un buen grado de autonomía en las actividades de la vida diaria. Dichas dificultades deben manifestarse antes de los 18 años».

Por su relevancia a los efectos ahora examinados nos parece interesante reproducir las nociones que esta Guía de la Asociación Enlínea contiene al abordar la problemática de este colectivo y que a continuación reproducimos:

«Características esenciales que definen el colectivo

A fin de identificar las características que definen o pueden definir a las personas con Inteligencia Límite, y sin pretender realizar un trabajo exhaustivo ni científico, sino sólo una aproximación general a sus características específicas y definitorias.

Las personas con Inteligencia Límite son tan diferentes entre sí como las que no presentan este tipo de limitación

A nivel general:

— Sin rasgos físicos aparentes. Esta aparente "normalidad" tiene ventajas y también inconvenientes les hace sentirse incomprendidos por familiares, a veces por profesionales, pero sobre todo por parte de las personas con quienes establecen relaciones secundarias.

— Desfase entre su edad cronológica y su edad mental. A partir de la adolescencia, se hace más evidente la disonancia de capacidades e intereses con personas de la misma edad.

— Falta de iniciativa y limitada capacidad para generar mecanismos racionales que les permitan la resolución de situaciones cotidianas.

— Poca capacidad creativa que les impide adaptarse con éxito a situaciones novedosas.

— Dificultad en la toma de decisiones y en la resolución de conflictos.

— Dificultades en psicomotricidad (fundamentalmente en psicomotricidad fina).

A nivel intelectual:

— Proceso de aprendizaje lento, que necesita más apoyo y más tiempo que sus grupos de referencia, para alcanzar el nivel que viene marcado por su propio Cociente Intelectual.

— Déficit en la comprensión de dimensiones abstractas.

— Dificultades para organizarse, ubicarse. Necesitan mecanizar, repetir la operación y aprenderla siguiendo un modelo previo.

— Mayor peso de la inteligencia cristalizada (implica la capacidad para enfrentarse a tareas que requieren el entrenamiento, la escolaridad, y la socialización) que de la inteligencia fluida (indica la capacidad para solucionar problemas previamente desconocidos, mediante la adaptación y la flexibilidad).

— Problemas de lectoescritura.

— Dificultades en el desarrollo del lenguaje.

— Dificultades en la gestión del dinero, en la devolución del cambio y en el valor del dinero

— Dificultades en la organización, gestión y planificación del espacio tiempo.

— Buen nivel de memoria selectiva en detrimento de otros tipos de memoria.

A nivel social:

— Déficit de habilidades sociales

— Dificultades en las relaciones afectivas: relacionarse con las demás personas, hacer amigos y conservarlos, tener pareja y formar una familia.

— Dificultades en la asunción de algunas responsabilidades consideradas propias de personas adultas: desarrollo de rol de padre o madre, control de recursos económicos propios y buscar trabajo.

— Falta de iniciativa e improvisación, fuera de sus hábitos.

— Dificultad en la organización del tiempo libre.

A nivel psicológico:

— Vulnerabilidad emocional.

— Baja autoestima.

— Baja tolerancia al fracaso y la frustración.

— Más probabilidad de presentar cuadros de ansiedad y/o depresión, miedos, etc.

— Inseguridad.

¿Es la inteligencia límite discapacidad?

Discapacidad: Cualidad de una persona que tiene impedida o entorpecida algunas de las actividades cotidianas consideradas normales, por alteración de sus funciones intelectuales o físicas.

Según las características que presentan las personas con Inteligencia Límite, podemos concluir que debe ser considerada como discapacidad puesto que presentan limitaciones cognitivas educativas, personales, sociales y laborales que hacen necesarios apoyos intermitentes a lo largo de su trayectoria vital.

Debido a todas estas limitaciones, es necesario que se reconozca con un mínimo de un 33% de minusvalía.

Dificultades más comunes de este colectivo

Personales:

— La Inteligencia Límite comporta en la mayoría de los casos un desajuste personal, provocado principalmente por la falta de adaptación al entorno que lo rodea. Este entorno configurado por una sociedad cada vez más exigente, competitiva y rápida, no tiene en cuenta ni su problemática, ni sus dificultades ni sus capacidades.

— Las personas con Inteligencia Límite reciben, en la mayoría de los casos, la educación primaria, generalmente con las adaptaciones correspondientes, pero es en la educación secundaria cuando se encuentran incapaces de seguir el ritmo académico que se les pide.

— Limitaciones en la consecución de los apoyos necesarios para vivir de forma autónoma.

— Mayor vulnerabilidad de padecer, con el paso del tiempo, de patología mental.

Educativas:

A nivel general, se puede considerar que las personas con Inteligencia Límite son las grandes desubicadas en la escuela. Algunas dentro de la escuela se han sentido diferentes, rechazados e incluso considerados "vagos". En ocasiones, a pesar de no presentar retraso mental, son derivados a centros de Educación Especial donde se encuentran con personas con mayores dificultades y ellos tampoco se encuentran a gusto.

Específicamente, en menor o mayor grado, presentan las siguientes limitaciones:

— En la mayoría de los casos, imposibilidad de terminar con éxito la escolaridad obligatoria.

— Dificultades de aprendizaje.

— Proceso de aprendizaje lento.

— Mayor posibilidad de tener alterados aspectos como atención, percepción, discriminación, concentración....

- No modulan la voz correctamente, lo que provoca la aparición de disfonías.
- No tienen una buena capacidad de relajación.
- Patrón respiratorio alterado.
- Retraso a nivel psicomotor
- Son más propensos a sufrir alteraciones articulatorias, fundamentalmente dislalias.
- Lenguaje pobre a nivel semántico.
- Uso de estructuras morfosintácticas sencillas a nivel verbal.
- Exceso o defecto de intencionalidad comunicativa.
- Dificultades lectoescriptoras.
- Mayor posibilidad de sufrir alteraciones comunicativas asociadas como pueden ser: dislalias, disfe-mias, dislexias-disgrafías-disortografías-discalculias, disfalias.

Laborales:

Las posibilidades de acceder al mundo laboral para este colectivo resultan de muy difícil consecución, ya que las personas con Inteligencia Límite normalmente no tienen reconocida legalmente su minusvalía. En su mayoría consiguen un porcentaje de minusvalía inferior al 33%. Por este motivo no tiene acceso a los recursos sociales y laborales destinados a las personas con ese o mayor grado de minusvalía. Pero tampoco tienen las puertas abiertas dentro del mercado laboral, por sus propias características, presentando muchas dificultades de encontrar y mantener un puesto de trabajo.

Concretando puede decirse que son estas las dificultades más generales:

- Dificultad de adquisición en la rutina laboral.
- Dificultad para el inicio, mantenimiento y finalización de la tarea.
- Poca resistencia a la fatiga.
- Dificultades para aceptar la responsabilidad laboral y darle la importancia adecuada en el desempeño de la misma.
- Dificultad en la resolución de problemas laborales.
- Dificultad para seguir una cadena de instrucciones.
- Dificultad en la organización, planificación y desarrollo de tareas.
- Baja cualificación profesional.
- Envejecimiento prematuro.

Sociales:

Las dificultades para relacionarse pueden afectar a los tres sistemas:

- Micro (familia y entorno más próximo).
- Meso (escuela).
- Macro (sociedad).
- Déficit en Habilidades Sociales y dificultades de relación social. Presentan a lo largo de toda su vida grandes dificultades para formar grupos de amigos y mantenerlo donde sea bien recibido y aceptado.
- Dificultades organizar y planificar su Ocio y Tiempo libre. El tiempo libre de las personas con Inteligencia Límite sigue estando carente de actividades, privado de amigos, falto de ocupación, desprovisto de recursos, que en ocasiones les lleva a adoptar conductas antisociales dentro de grupos marginales como medio de ser tenido en cuenta, aunque sean utilizados.»

TERCERO.— ASPECTOS SOCIOLABORALES

1) RECONOCIMIENTO DE MINUSVALÍA COMO PRE-SUPUESTO PARA BENEFICIARSE DE POLÍTICAS DE FOMENTO DE EMPLEO

Tal y como se deduce de los informes remitidos por la Administración anteriormente transcritos, las posibles medidas de inserción laboral o de promoción de empleo que puedan aplicarse a personas con capacidad intelectual límite van a exigir previamente el reconocimiento al afectado del «certificado de minusvalía».

En este sentido hay que encuadrar el Real Decreto 1971/1999, de 23 diciembre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

Esta norma incluye un Anexo 1A en cuyo Capítulo XV se aborda el Retraso mental, indicándose literalmente lo siguiente:

«En este Capítulo se establecen las normas generales para la valoración de la discapacidad derivada del Retraso Mental, definido como capacidad intelectual general significativamente inferior al promedio, que se acompaña de limitaciones de la capacidad adaptativa referidas a cómo afrontan los sujetos las actividades de la vida diaria y cómo cumplen las normas de autonomía personal esperables de su grupo de edad, origen sociocultural y ubicación comunitaria.

Para su correcta evaluación se han agrupado en rasgos relativos a las áreas definidas como:

Psicomotricidad-lenguaje, habilidades de autonomía personal y social, proceso educativo, proceso ocupacional laboral y conducta, que se desarrollan en cada uno de los grados de retraso mental.

Será el criterio de profesional el que determine la puntuación a otorgar teniendo en cuenta que la no posibilidad de sociabilidad, formación y adaptación condicionarán la posible minusvalía: La no posibilidad de desempeñar un trabajo competitivo llevará a la percepción del correspondiente subsidio. La necesidad de ayuda de tercera persona vendrá condicionada por el grado de autonomía personal adquirida para las actividades de la vida diaria.

“Capacidad intelectual límite

C.I. = 70 - 80

Unidades = 15 - 29

Psicomotricidad-lenguaje:

— Puede observarse en edades tempranas un ligero retraso en el desarrollo motórico.

— Torpeza en aquellas habilidades motóricas que impliquen gran precisión.

— Puede observarse retraso en la adquisición del lenguaje.

— Uso del lenguaje como instrumento práctico e inmediato.

— Pensamiento lento y subordinado a la acción.

— Utiliza un lenguaje muy usual con escaso grado de abstracción.

— En el lenguaje oral, tanto expresivo como comprensivo, presenta leve retraso a nivel sintáctico y semántico.

Habilidades de autonomía personal y social:

— Total autonomía personal.

— Poca habilidad para establecer relaciones sociales.»

- Capacidad para organizar su rutina diaria.
- Adaptación lenta a lugares ajenos a su entorno social.

- Utiliza recursos que ofrece la comunidad con asesoramiento.

- Mantiene relaciones de amistad.
- Respeta las normas sociales establecidas.

Proceso educativo:

- Consigue con lentitud los procesos de aprendizaje sensorio-motriz, preoperacional, operacional concreto y puede esbozar aprendizajes formales.

- Presenta atención dispersa y baja concentración y motivación en actividades de aprendizaje.

- Dificultades funcionales en la utilización de técnicas instrumentales básicas.

- Presenta fracaso e inadaptación en niveles avanzados de la escolaridad.

- Puede conseguir el graduado escolar o equivalente con apoyo pedagógico.

- Tiene capacidad para acceder a los contenidos propios de la Formación Profesional Especial Adaptada.

Proceso ocupacional laboral:

- Graves dificultades para acceder al mercado de trabajo competitivo.

- Desarrolla actividades que no impliquen responsabilidad ni toma de iniciativas.

- Bajo rendimiento en actividades laborales mejorando éste cuando trabaja en Centros Especiales de Empleo.

- Independencia en la utilización de su tiempo libre.

Conducta:

- Generalmente, buen nivel de conducta adaptativa.

- Inestabilidad emocional, fácilmente influenciado por el medio.

- Baja tolerancia a la frustración.

- Inseguridad y escasa iniciativa ante la realización de actividades.

- Requiere un discreto control en su conducta...»

Señala la profesora Pallisera Díaz en el estudio «Capacidad intelectual límite e integración laboral: desde la relatividad conceptual al análisis de las experiencias integradoras» incluido en la Revista de Pedagogía Bordón volumen 55, nº 4, que «... fuentes de la administración afirman que este nuevo decreto beneficia especialmente a las personas con "capacidad intelectual límite", puesto que pueden llegar con más facilidad a obtener una valoración del 33% de disminución de la capacidad productiva, lo que les permite acceder al sistema de trabajo protegido (Centro Especial de Empleo CEE). Una de las reivindicaciones de los defensores de la categoría era justamente el hecho de que las personas consideradas con capacidad intelectual límite no podían acceder a los CEE, por lo que se las consideraba "desprotegidas" en relación al tema laboral».

Sin embargo, desde distintos sectores se sigue señalando que se debería considerar la inteligencia límite como una discapacidad a la que se asigne directamente un 33 % de minusvalía como mínimo dado que, si bien la situación ha mejorado con la nueva norma, hay casos que no quedan suficientemente amparados porque se les reconoce un porcentaje menor y ello priva a

algunas personas con inteligencia límite de la posibilidad de recibir determinados apoyos. En todo caso, se trata de una normativa de ámbito estatal que escapa de las competencias del Justicia, sin que a la vista del informe remitido por el Departamento de Servicios Sociales y Familia de la D.G.A. pueda apreciarse la existencia de una irregularidad en su aplicación que pueda ser objeto de nuestra actuación supervisora.

Como quiera el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril reguladora del Defensor del Pueblo sí que establece en su apartado 2 al determinar algunas de las competencias de dicha Institución que «Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma», procede dar traslado de esta cuestión al Defensor del Pueblo para su estudio a los efectos que estime oportunos.

2) LA IMPORTANCIA DE SU INTEGRACIÓN LABORAL Y DIFICULTADES PARA LA MISMA

Señala P. Tuset del Pino en su obra «La contratación de Trabajadores minusválidos» (Ed. Aranzadi, año 2000), entre otros muchos datos de interés, lo siguiente:

«... Y es que en relación a la persona discapacitada se ha puesto más el acento en su discapacidad que en su capacidad residual, negándole por la vía de los hechos el acceso al mercado de trabajo en igualdad de oportunidades, cuando es éste un derecho básico y una de las formas más positivas para favorecer su integración social capaz de proporcionarle identidad social, independencia, seguridad económica, capacidad de formar una vida personal y familiar propias, actuando, en suma, como valor de autoestima y de realización.

...

Partiendo de la aprobación de la actual Constitución y, en especial, de la LISMI se cierra un largo período de ostracismo y marginación que permite a las personas disminuidas recobrar la dignidad y el derecho a ser tratadas por igual integrándolas social y laboralmente, habilitándose los medios y recursos necesarios para tal propósito.

La aplicación de la LISMI y su continuo desarrollo legislativo, han situado a España entre los países punteros en materia de integración de las personas con discapacidad, aunque también ha evidenciado la importancia de seguir eliminando las barreras mentales que por falta de la adecuada y necesaria información, condiciona la plena aceptación del minusválido por parte de la sociedad.

El camino por recorrer es aún largo, como lo demuestra el bajo nivel de instrucción y de formación de los trabajadores minusválidos; el número de desempleados superior al de otros trabajadores; el sistemático y habitual, incumplimiento del cupo de reserva por empresas y Administraciones; los casos de simulación de centros especiales de empleo o el abuso en las condiciones laborales que empañan la buena voluntad de encontrar un modelo de relaciones laborales acorde con una inserción laboral respetuosa con las diferencias y peculiaridades de los trabajadores discapacitados.

Por otra parte, el proceso de cambio social y económico que vivimos, la aplicación de nuevas tecnologías, la mayor competitividad creada en torno a una economía cada vez más globalizada e interconectada y, en suma, una sociedad más dinámica pero también más exigente, exige a las personas discapacitadas un mayor esfuerzo de superación de sus propias limitaciones para evitar el riesgo de su exclusión e inadaptación al ritmo acelerado del progreso.

Bien es cierto que la tecnología aplicada ha contribuido a romper barreras que hasta hace poco parecían infranqueables contribuyendo a una mayor independencia y autosuficiencia del minusválido (automóviles adaptados; sillas de ruedas eléctricas; audífonos; implantación del sistema Videotex para sordos; visualizadores fonéticos; acceso por medio de Internet; desarrollo del software y hardware aplicados a las minusválidas; accesibilidad a edificios y adaptabilidad de las viviendas etc.), imponiéndose nuevas concepciones laborales, como el teletrabajo, financiado por medio de las ayudas y subvenciones al trabajo autónomo y convertido en instrumento útil de organización del trabajo para integrar laboralmente a personas con discapacidad física; o recuperándose otras, como el trabajo a domicilio.

El problema continúa siendo con todo la postura del empresario aún indecisa cuando no reticente a la contratación de personas minusválidas, lo que incide directamente sobre los niveles de ocupación de este colectivo. Y es que el fuerte prejuicio social del minusválido como una persona improductiva donde la minusvalía hipoteca el rendimiento de la persona que la padece, es un lastre con que ha de luchar el discapacitado.

Se ha dicho y con razón, que los todavía existentes prejuicios sobre la ocupabilidad que el empresariado tiene de las personas con disminución son fruto de una imagen distorsionada y limitada de la problemática de los discapacitados, dando lugar a un caldo de cultivo al que se le añade la falta de información suficiente, que implica un desconocimiento de los tipos de disminuciones y de los puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por aquéllos.

...

Razones de equidad y eficacia aconsejan una mayor coordinación entre las Administraciones estatal, autonómica y local en el impulso de políticas activas de fomento del empleo de personas minusválidas, reorganizando el sistema de servicios sociales para asegurar su personalización.»

Por su parte, señala la profesora Pallisera Díaz en el estudio titulado «Capacidad intelectual límite e integración laboral: Desde la relatividad conceptual al análisis de las experiencias integradoras», incluido en la Revista de Pedagogía Bordón volumen 55, nº 4, que «a pesar del reconocimiento internacional de la igualdad de derechos de las personas con discapacidad, y de las medidas que se establecen para la atención del colectivo, lo cierto es que estas personas experimentan serias dificultades para conseguir encontrar y mantener un trabajo». Se añade que «El nivel de inserción laboral de las personas con discapacidad es muy inferior al nivel de trabajo de las personas sin discapacidad. En la práctica, la mayoría de las personas con discapacidad están o bien en centros ocupacionales o en centros especiales de empleo (CEE); la esperada

(por definición de la LISMI) promoción al mercado ordinario desde el CEE difícilmente se produce, así como tampoco es habitual la promoción de los usuarios de Servicio de Terapia Ocupacional —STO— a los servicios de trabajo protegido (Centros Especiales de Empleo —CEE—)».

Este estudio analiza el aspecto de la inserción laboral de personas con capacidad intelectual límite en el mercado ordinario a través del Trabajo con Apoyo, señalando lo siguiente:

«El Trabajo con Apoyo se inicia en los años setenta en los países anglosajones (Estados Unidos y Canadá), desde donde se extiende paulatinamente al resto de los países occidentales. Se basa en ofrecer acciones formativas a colectivos con especiales dificultades para su inserción, en hacer prospección del mercado laboral para identificar puestos de trabajo para este colectivo, y en realizar después las colocaciones y el seguimiento en el puesto de trabajo para facilitar a la persona con discapacidad los aprendizajes laborales y de adaptación que le permitan desarrollarse en el puesto de trabajo. Aunque desde la década de los ochenta en diversos países europeos (Italia, Francia) se vienen desarrollando con éxito iniciativas basadas en esta metodología, en el Estado español se considera al estadounidense Paul Wehman (1992) el teórico inspirador de esta metodología de trabajo. En el Estado español, las primeras iniciativas de proyectos desarrollados siguiendo la modalidad de trabajo con apoyo las encontramos a principios de los noventa, habiéndose extendido considerablemente hasta la actualidad. Se trata de proyectos o servicios llevados a cabo generalmente por instituciones privadas pero con ayudas económicas de la Administración, organizadas bajo diversas modalidades jurídicas. Esta modalidad se aplica sobre todo en el colectivo de personas que presentan discapacidad psíquica o problemas de salud mental, aunque se extiende cada vez más a otros colectivos que experimentan serias dificultades para la inserción laboral.

El Trabajo con Apoyo utiliza estrategias de formación para la inserción laboral, con la intervención de profesionales de la formación expertos en el análisis de puestos de trabajo y en la formación en el lugar de trabajo. En este modelo, los profesionales de los centros de trabajo con apoyo ofrecen el soporte necesario tanto al trabajador con discapacidad como al marco laboral que le acoge (agentes laborales y compañeros de trabajo). Realizan la selección e identificación de tareas laborales en el sistema laboral ordinario, la selección del trabajador, su formación previa y la formación para el desempeño del puesto de trabajo en el mismo marco de la empresa ordinaria. En todo este proceso intervienen también en el entorno laboral, analizando las tareas que puede desempeñar, y en la empresa donde va a trabajar. El trabajo con apoyo constituye una metodología necesaria en estos momentos en que existe un gran desconocimiento de las posibilidades laborales de las personas con discapacidad y no se ha desarrollado suficientemente la formación profesional de este colectivo.

...

Centrémonos ahora en valor qué ha representado para los trabajadores y trabajadoras —auténticos protagonistas de los procesos de inserción— tener la

oportunidad de trabajar en una empresa ordinaria. En la práctica totalidad de los casos analizados se mencionan, por parte del preparador laboral, el supervisor natural y la propia familia, aprendizajes importantes evidenciados en la persona del trabajador, no sólo de carácter estrictamente laboral, sino también a nivel relacional y personal. Se citan aspectos como: aumento de la confianza y seguridad en sí mismo, mejora de la responsabilidad, autoestima, aumento de la autonomía personal... también se mencionan cambios positivos a nivel relacional. Y, lo que es más importante, el propio trabajador percibe en sí mismo cambios positivos generados a partir de la experiencia laboral, reconociendo en muchos casos que la experiencia les ha permitido sentirse más capacitados como trabajadores. Analizando las respuestas que los protagonistas plantean a la cuestión de cómo se ven como trabajadores, y la mención de las tareas que creen que podrían desempeñar correctamente y las que no, obtenemos datos sobre el autoconocimiento, autoestima, y nos confirman en definitiva que la inserción ha permitido, en la mayoría de los casos, que el trabajador mejore la imagen de sí mismo en relación a la dimensión laboral. En general, los trabajadores se perciben como personas socialmente útiles y más valoradas por los demás a partir de la experiencia laboral.

Si es significativa la incidencia de la experiencia de inserción en la persona del trabajador, también lo son los cambios que se perciben después de la experiencia, y sobre todo a nivel actitudinal, en el entorno laboral, sobre todo en las personas que han tenido contacto directo con el trabajador.

La valoración de la experiencia de inserción laboral de la persona con discapacidad por parte del entorno laboral es, en todos los casos, positiva. La opinión acerca de la integración laboral que tenían las personas entrevistadas de la empresa, antes de la experiencia, era variable. Buena parte de los entrevistados manifiestan haber tenido dudas acerca del éxito de la experiencia; hay quien dice que no se había planteado anteriormente el tema. Hay también los menos quien dice que tenía una opinión totalmente positiva sobre las posibilidades laborales del colectivo que tratamos. Ahora bien, a pesar de la variabilidad de las creencias iniciales, finalizada la experiencia, y valorada en la práctica totalidad de casos de forma favorable, se percibe una gran unanimidad en las percepciones de los supervisores. Así, en los casos en que inicialmente se planteaban dudas sobre las realizaciones de los trabajadores, la experiencia ha permitido variar de forma substancial estas percepciones. En cuanto a los supervisores que muestran una actitud inicial receptiva, buena y confiada en las posibilidades laborales de las personas con dificultades, encontramos en la mayoría de los casos que esta viene especialmente determinada por el hecho de haber vivido y/o conocido otras experiencias parecidas, y haber podido constatar su éxito. El hecho de haber vivido de cerca una experiencia de este tipo es un elemento fundamental para conseguir un cambio de actitudes en sentido favorable a la integración laboral de colectivos con especiales dificultades....

... Las cada vez más frecuentes experiencias de inserción laboral de personas con discapacidad en entornos ordinarios y el análisis que desde la investiga-

ción se realiza de estos procesos, nos lleva a justificar la validez de la metodología del trabajo con apoyo y a manifestar la necesidad de que los procesos llevados a cabo bajo esta orientación se generalicen a todos los servicios que trabajan en la integración laboral de las personas con dificultades para la inserción».

A la vista de las anteriores consideraciones hemos de apuntar la conveniencia de fomentar el empleo ordinario con apoyo, tal y como la Fundación Picarral ponía de manifiesto en su informe.

Asimismo, parece conveniente insistir en otras de las propuestas que la Fundación Picarral nos ha trasladado, en el ámbito laboral, como las siguientes:

— Favorecer administrativamente el mantenimiento y la creación de Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción.

— Establecer programas específicos de apoyo para la integración laboral de este colectivo, teniendo en cuenta que, en ocasiones, se engloban en unos mismos programas para «colectivos desfavorecidos» grupos tan dispares como son mujeres maltratadas, desempleados de mayor edad, etc., que muy poco tienen que ver con las personas con inteligencia límite.

— Legislar para que el colectivo de personas con inteligencia límite sea susceptible de participar en las empresas de inserción y, en particular, posibilitar la permanencia de las personas con inteligencia límite en empresas de inserción hasta tener otra alternativa laboral.

En este punto se nos ha trasladado el problema que representa que la normativa estatal impida prolongar el vínculo de estos trabajadores con las empresas de inserción, a diferencia de lo que sucede en la regulación autonómica.

En efecto, el Decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión, si bien dispone en su artículo 13 como principio general una duración de tres años del proceso máximo de inserción, establece en su artículo 21 salvedades, disponiendo que:

«... 3. En los supuestos de relación laboral a tiempo parcial, el importe de la subvención prevista en los números 1 y 2 de este artículo se reducirá en la misma proporción que la jornada. No obstante, para que los contratos a tiempo parcial generen derecho a esta subvención, la jornada diaria será al menos, del 50% de la ordinaria establecida en el convenio aplicable.

4. No obstante lo dispuesto en los puntos 1 y 2 del presente artículo, la contratación laboral de los trabajadores desfavorecidos pertenecientes a los colectivos enunciados en las letras a) y b), del artículo 5 del presente Decreto, podrá ser subvencionada con carácter indefinido, siempre que en cada caso, la empresa de inserción laboral acredite, suficientemente y de forma fehaciente, el grado de dificultad que supone el proceso de tránsito de estos trabajadores al empleo normalizado.

En estos supuestos, a partir del cuarto año de contratación, la subvención ascenderá al 60% del salario mínimo interprofesional que, en cómputo anual, esté vigente en el momento de cada solicitud, en proporción al tiempo realmente trabajado».

Esta previsión resulta muy favorable para el colectivo de personas con inteligencia límite dado que, como

se nos ha hecho llegar desde la Fundación Picarral, hay determinados trabajadores que por sus propias características nunca van a estar en condiciones de salir de la empresa de inserción e integrarse en el empleo normalizado, y retirar la subvención en estos casos a partir de un determinado momento supone penalizar a las empresas que se quedan con los trabajadores más desfavorecidos.

Sin embargo, la Ley estatal 44/2007, de 13 de diciembre, por la que se regula el régimen de las empresas de inserción, elimina la posibilidad de prolongar el vínculo con la empresa de inserción más allá del plazo máximo de duración establecido, indicando en su artículo 12 que «1. El contrato de trabajo entre las empresas de inserción y los trabajadores en situación de exclusión social podrá celebrarse por duración determinada, ajustándose a las modalidades de contratación previstas en la legislación laboral, de acuerdo con los requisitos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y demás normas aplicables, sin perjuicio de la duración temporal que necesariamente tenga el itinerario de inserción sociolaboral.

Asimismo, con independencia de la causa de contratación, podrá concertarse el contrato de trabajo que se regula en el artículo 15 de esta Ley. ...»

El artículo 15 de esta ley a su vez dispone lo siguiente:

«1. Las empresas de inserción y los trabajadores que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el artículo 2 de esta Ley podrán celebrar el contrato regulado en la Disposición adicional primera de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, con las peculiaridades establecidas en este artículo.

...
4. El contrato podrá concertarse por un período mínimo de doce meses y máximo de tres años. No obstante, podrá celebrarse por una duración menor si, dentro del itinerario de inserción previamente pactado, así se aconseja por los Servicios Sociales Públicos competentes para el seguimiento del proceso de inserción, sin que en ningún caso dicha duración pueda ser inferior a seis meses.

Si se concierta por una duración inferior a la máxima prevista en el párrafo anterior, podrá prorrogarse hasta alcanzar la referida duración máxima, siendo la duración mínima de cada prórroga al menos igual a la duración inicial del contrato. Los servicios Sociales Públicos competentes deberán informar sobre la adecuación de la prórroga».

En definitiva, no se establecen salvedades al período de duración máxima temporal fijado, ocasionando el perjuicio anteriormente apuntado, a diferencia de lo que sucede con la normativa autonómica, que contiene una regulación mucho más favorable y adecuada para proteger a estos colectivos por las razones apuntadas.

Como quiera que queda fuera de las competencias del Justicia la posibilidad de instar la modificación de una normativa estatal, procede dar traslado del problema al Defensor del Pueblo, para que realice las actuaciones que estime oportunas en el ámbito de sus competencias.

— También se nos ha trasladado la enorme importancia de eliminar el límite temporal de los enclaves laborales para fomentar el empleo protegido de estos colectivos.

En este sentido, el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad dispone en su artículo 5, al describir el “contrato entre el centro especial de empleo y la empresa colaboradora” lo siguiente:

«... 2. La duración mínima del enclave será de tres meses y la duración máxima de tres años, y se podrá prorrogar por períodos no inferiores a tres meses hasta alcanzar la indicada duración máxima.

Transcurridos los tres años de duración máxima a que se refiere el párrafo anterior, el enclave sólo podrá prorrogarse si el centro especial de empleo acreditara que la empresa colaboradora u otra empresa del mercado ordinario de trabajo hubieran contratado con carácter indefinido a trabajadores con discapacidad del enclave a los que se refiere el artículo 6.2, según la siguiente proporción:

a) Cuando se trate de enclaves que ocupen hasta 20 trabajadores, un trabajador, como mínimo.

b) Cuando se trate de enclaves que ocupen a un número superior de trabajadores, dos trabajadores, como mínimo.

La duración mínima de la prórroga será de tres meses y la duración máxima de tres años, y se podrá prorrogar por períodos no inferiores a tres meses hasta alcanzar la indicada duración máxima.

No podrá prorrogarse el enclave ni iniciarse uno nuevo para la misma actividad si se hubiera llegado a la duración máxima total de seis años, incluido el período de prórroga establecido en el párrafo anterior».

Esta previsión impide mantener por más tiempo los enclaves laborales, en contra de lo que nos han trasladado como conveniente para favorecer a este colectivo. Nuevamente nos hallamos ante una norma de ámbito estatal por lo que el Justicia carece de competencias para instar su modificación, por lo que procede remitir esta cuestión para su estudio al Defensor del Pueblo, como en los casos anteriores ya comentados.

3) EL PAPEL DE LA FAMILIA EN LA FORMACIÓN E INTEGRACIÓN LABORAL DE ESTAS PERSONAS

En la obra «La inclusión progresiva de las personas con discapacidad intelectual en el mundo laboral» de la profesora Villa Fernández (Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, año 2007) se aborda el tema del papel de la familia en la formación e integración laboral de las personas con discapacidad intelectual, indicándose, entre otros extremos, lo que a continuación reproducimos por su interés:

«...»

Consideramos que el estudio de la familia en este aspecto es fundamental, ya que es el primer contexto donde se integra la persona. En este apartado presentamos unas pinceladas en torno a la familia, para centrarnos posteriormente en el papel que ésta juega en la integración socio-laboral de las personas con discapacidad.

1.1. La familia: ámbito natural del desarrollo de la persona

En nuestra sociedad, la familia es el contexto en el que se desarrolla gran parte de la vida de la mayoría de nosotros, siendo el entorno que más va a influir sobre la persona (con o sin discapacidad), al menos durante un buen número de años.

No es objeto del estudio entrar en las diversas definiciones de familia, ni en los profundos cambios que esta está experimentando en la actualidad. Pero sí conviene indicar, siguiendo el Informe España 2002 de la Fundación Encuentro que, "el proceso de transformación de la vida familiar en la sociedad española no ha producido una pérdida del papel de las redes familiares como fuentes de apoyo y ayuda mutua para sus miembros en caso de necesidad, al menos dentro del círculo más estrecho de la familia de origen (entre generaciones y entre hermanos). La familia (en este sentido "restringido") continúa siendo un referente emocional y de conformación de la propia identidad individual de primer orden para cada nueva generación, así como un contexto preferente para la utilización del tiempo libre y de ocio" (Fundación Encuentro, 2002:216).

...

La Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Retraso Mental, (FEAPS), (en la actualidad cambia el término retraso mental por el de Discapacidad Intelectual), propugna los siguientes valores en lo que respecta a las familias:

1. Las familias constituyen la base de la integración. Son la palanca más eficaz para la integración de la persona con discapacidad intelectual en el seno de la comunidad y ésta es sólo posible si antes se produce la integración en el seno de la familia.

2. Son el principal recurso para responder a las necesidades propias y a las de su miembro con discapacidad intelectual. Porque la familia no es sólo un grupo pasivo demandante y receptor de apoyos y recursos. La familia también constituye el principal recurso para responder a las necesidades de todos sus miembros.

3. La familia es activa socialmente. Presta apoyos a otras familias que lo precisan y se constituyen en elemento esencial de un movimiento de ayuda mutua.

4. La familia con un miembro con discapacidad intelectual no es sinónimo de infeliz. Tampoco de lo contrario. En todo caso es una familia con unas características y dificultades determinadas que pasa mejores y peores momentos, pero que no vive sólo en función de la persona con discapacidad intelectual.

5. Por contar con un miembro con discapacidad intelectual en su seno, la familia tiene necesidades específicas de apoyo, ya sean de orientación, de formación o de alivio de las sobrecargas que ello pueda suponer. Existen dispositivos sociales solidarios y de apoyo que deben evitar que la familia se vea y se sienta como un grupo al que el destino le ha marcado con una circunstancia insalvable (FEAPS, 2002:12).

... Por todo lo dicho, el importante papel que las madres y padres, al igual que el resto de los familiares, representan en el proceso de integración social y laboral de las personas con discapacidad intelectual, no es cuestionado. Al contrario, su labor es esencial, siempre que no se dé un proteccionismo excesivo que limite la autonomía de la persona dificultando su proceso de integración. Por lo tanto, hay que huir de las actitudes de sobreprotección, que tienden a hacer de la persona con discapacidad una persona absolutamente dependiente, ajena a los procesos ordinarios de participación social. Diferentes profesionales indican la importancia del cambio del rol familiar en este sentido, descartando las ac-

tuciones sobreproteccionistas, para de esta manera posibilitar la integración social y laboral de la persona con discapacidad como persona adulta.

... Para concluir indicar que las familias necesitan orientaciones y apoyos para ayudar a su hijo a entender su discapacidad y a convivir con ella, para educarle para ser una persona adulta. La familia ha de animar y procurar a la persona con discapacidad las posibilidades de formarse, de adquirir la mejor educación y preparación posibles, para poder aspirar a entrar con éxito en el mundo del trabajo. Debe ser un entorno que potencie las capacidades de la persona con discapacidad y que le apoye en el proceso de integración social. Es fundamental que la familia sea consciente de que las dificultades de la persona con discapacidad no son un dato inmutable, sino que se pueden incrementar o reducir y que para ello la familia es fundamental. La discapacidad intelectual es una condición de la persona que, en ningún caso la inhabilita, sino que dependerá de las oportunidades que se le ofrezcan y de los apoyos que se faciliten. Es relevante por tanto para la integración sociolaboral de la persona con discapacidad intelectual que se promueva el mayor grado de su autonomía e independencia dentro de sus posibilidades, procurándole los medios para desarrollar al máximo sus capacidades y potencialidades».

Estas valoraciones, realizadas en relación a las personas con discapacidad intelectual en general, creemos que son plenamente trasladables a los casos de capacidad intelectual límite, por lo que hay que insistir en la importancia de que la familia sea un entorno positivo para estas personas, a lo que puede contribuir la existencia de vías de orientación, asesoramiento o información a las familias afectadas.

4) EL PAPEL DE LA EMPRESA

Siguiendo el estudio ya citado de la profesora Nuria Villa Fernández, nos parece de gran interés abordar el tema del papel de la empresa ante la integración laboral de las personas con discapacidad intelectual.

Señala la obra aludida al respecto, entre otros extremos, lo siguiente:

«... Diferentes estudios y trabajos (Caleidoscopia, 1997; Cobo y Albor, 1998; OIT, 2003), coinciden en señalar que existe un enorme desconocimiento entre los empresarios de los tipos de discapacidades y de las ocupaciones que podrían ser cubiertas por trabajadores con discapacidad. El escaso conocimiento que tiene el empresario sobre el mundo de las personas con discapacidad hace que en su opinión todas sean iguales y que además prevalezca la imagen de la que está en peor situación. Es decir, el desconocimiento se acompaña en la mayoría de los casos con una tendencia a representarse la minusvalía como personas con una grave discapacidad. Esta imagen distorsionada de la problemática de la persona con discapacidad, unida al desconocimiento de su potencial laboral, por parte del empresario, da lugar a que este encuentre dificultades para definir posibles puestos (polivalentes, multifuncionales, con movilidad, etc.) en los que contratar a personas con discapacidad.

En este sentido, como indica el CERMI los empresarios en muchas ocasiones, se ven influidos por una serie de estereotipos y prejuicios acerca de la capacidad

de las personas con discapacidad a la hora de ocupar un puesto de trabajo: hay una discriminación "oculta" que nadie quiere reconocer (CERMI, 2000:24). Por lo tanto, uno de los aspectos que es preciso abordar, tal como señala el Comité, son los problemas derivados de los prejuicios y el desconocimiento de la realidad y las potencialidades y capacidades reales de las personas con discapacidad. Ese desconocimiento se construye muchas veces sobre una imagen artificial de déficit productivo que se convierte, por sí misma, en una barrera y actúa como un prejuicio (CERMI, 2000:67). La Organización Internacional de Trabajo OIT (Zadek y Scott-Parket, 2002:6) señala que la mayoría de los directores de empresas, incluyendo muchos del sector público, siguen sin estar convencidos de que las personas con discapacidades pueden ayudar a mejorar el rendimiento de sus negocios. La falta de contacto directo entre las personas con discapacidad y los empresarios reafirman los prejuicios existentes.

Las investigaciones de Caleidoscopia (1997) y de Cobo y Albor (1998) nos indican que el empresario no sabe qué actividades puede hacer o en qué puede trabajar y le cuesta encontrar un puesto de trabajo apto para la persona con discapacidad dentro de su organización empresarial, concluyendo falsamente que el trabajador con discapacidad es un individuo limitado que puede "hacer pocas cosas" y al que hay que buscarle puestos y lugares especiales para que desempeñe sus cometidos dentro de la empresa.

En definitiva, puesto que se entiende que las personas con déficits leves no son minusválidas, que este grupo está formado por grandes discapacitados, erróneamente se deduce que no van a tener ni movilidad, ni polivalencia y consideran que serán difícilmente rentables para la empresa.

Así, siguiendo el estudio de Caleidoscopia, la primera impresión por lo tanto es la de una persona que no puede trabajar, que carece de la capacidad necesaria. La persona con discapacidad intelectual en su opinión no tiene autonomía, no puede llevar una vida independiente. Al empresario le asaltan dudas y temores sobre el trabajador que ha contratado —cómo será, qué hará— y, sobre todo, en el modo en que debe ser tratado. Los empresarios en general tienen la idea de que será necesaria la creación de una infraestructura muy compleja y de que necesitarán un tratamiento muy específico que exigirá un gran esfuerzo por parte de toda la empresa. Sin embargo, esta primera imagen sufre un cambio importante cuando los empresarios han tenido contratado a una persona con discapacidad intelectual, los perciben como trabajadores poco problemáticos dentro de la empresa y de trato cordial con sus compañeros. Otro cambio destacado, producido tras la experiencia y conocimiento concreto de estos trabajadores, es el reconocimiento de sus capacidades laborales siempre por encima a las esperadas y el convencimiento de que con un entrenamiento adecuado pueden desarrollar todavía más estas capacidades (Caleidoscopia, 1997:230). La opinión de los empresarios hacia cualquier grupo de personas con discapacidad es diferente en función de haber tenido o no algún empleado con esa discapacidad.

Los empresarios reconocen la valía del trabajador con discapacidad una vez contratado, superando los estereotipos que en un principio se habían depositado

en él por pertenecer a un grupo determinado. Por tanto "... lo importante será hacer que empleados y discapacitados convivan dentro de la organización empresarial, descubriendo éste el valor del trabajo y aquél el potencial laboral de la persona con discapacidad" (Cobo y Albor, 1998:477). Para conocer las capacidades laborales de las personas con discapacidad por parte de los empresarios son relevantes las prácticas en las empresas y el empleo con apoyo.

...
Del estudio de Caleidoscopia (1997:228) se desprende que los empresarios prefieren como trabajadores a las personas con discapacidad física en primer lugar, a continuación a las que presentan discapacidad sensorial y en último lugar a las personas con discapacidad intelectual.

Por tanto, para estimular la contratación de las personas con discapacidad intelectual es necesario aplicar medidas de discriminación positiva destinadas a compensar esas desventajas de partida. Existe un amplio repertorio de medidas activas, entre ellas: la concesión de subvenciones, ayudas y diversos incentivos para la contratación de las personas con discapacidad en el mercado ordinario o protegido (CEE), la adaptación de los puestos y lugares de trabajo para que éstos sean accesibles a los trabajadores con discapacidad o la cuota de reserva obligatoria de un determinado porcentaje de puestos de trabajo en las empresas o en la Administración Pública:

Los empresarios entrevistados (Caleidoscopia, 1997) consideran que serían positivas otras medidas diferentes a la de la administración para la contratación de estos trabajadores, como la divulgación de la propia experiencia por aquellos empresarios que han tenido contratados a personas con discapacidad; más campañas de información y conocimiento sobre este grupo y sobre su capacidad para trabajar; participación e implicación de las asociaciones de familiares en el tema de la integración laboral.

...
Entre las medidas que propone el Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI del CERMI, que favorecen la integración laboral del colectivo, se encuentran las ayudas a la creación y la consolidación de empresas que generen empleo a favor de las personas con discapacidad...».

Citando los proyectos HORIZON se indican como dificultades o barreras para la contratación de estos trabajadores en el ámbito empresarial se señalan los siguientes:

«— prejuicios respecto a la persona con discapacidad

- desconocimiento del colectivo
- falta de sensibilización
- desconocimiento de los beneficios fiscales
- mentalidad empresarial de máxima eficiencia y eficacia
- creencia de que siempre es necesario adaptar el puesto de trabajo para la persona con discapacidad
- experiencias previas negativas
- conservadurismo empresarial
- dificultad para contactar con el empresario y obtener información sobre la empresa
- desinterés por el cumplimiento de la cuota establecida por la LISMI».

Se señalan como «formas de concienciación del empresario» las siguientes:

- la oferta de toda la información posible
 - campañas de sensibilización, reportajes, entrevistas, prensa, etc.
 - presentar la contratación de la persona con discapacidad como una forma de rentabilización de la gestión de empleo
 - poniéndole como ejemplo otras empresas que hayan tenido experiencias positivas en la contratación
 - mantener contactos periódicos con empresarios
 - reuniones con Administraciones que medien con organizaciones empresariales
 - la mejor concienciación es la demostración de la capacidad y efectividad de la persona en el puesto de trabajo. Demostrar in situ las capacidades reales para trabajar en la empresa ordinaria.
 - intentar que las personas con discapacidad participen en los procesos de selección, para invitarle a tener un contacto personal con los candidatos.
 - eficacia del servicio de mediación: proceso rápido, ágil y simple tanto en el tiempo como en el procedimiento.
- Otras estrategias que se considerarían útiles para la concienciación del empresario son:
- el aumento de los incentivos económicos
 - la sensibilización de los sindicatos
 - la implicación de los empresarios como protagonistas activos del proceso de integración
 - el marketing social
 - obligar a los empresarios al cumplimiento de la ley
 - mayor apoyo institucional
 - potenciación de prácticas en empresa».

Consideramos de interés que la Administración estudie todas estas propuestas útiles para concienciar a los empresarios que fomenten la contratación por éstos de personas con discapacidad.

CUARTO.— LA INCAPACITACIÓN Y TUTELA DE LAS PERSONAS CON CAPACIDAD INTELECTUAL LÍMITE

Se ha constatado que muchas personas que presentan una inteligencia límite no se encuentran incapacitadas, lo que aumenta la vulnerabilidad de este colectivo. La incapacitación legal de estas personas ha de ser un instrumento para conseguir la adopción de las medidas precisas para la protección del ejercicio de sus derechos.

En este sentido, el papel de los poderes públicos es fundamental a todos los niveles, especialmente en los casos en que los afectados carecen de familiares que puedan ejercer de forma óptima las funciones tutelares. La articulación de instrumentos que faciliten una adecuada tutela de las personas con inteligencia límite se torna en una medida indispensable en orden a superar las limitaciones en la consecución de los apoyos necesarios para vivir de forma autónoma.

Así, se viene demandando que la Administración de la Comunidad Autónoma se dote de estructuras y recursos adecuados y suficientes para ejercer sus competencias en este ámbito, especialmente en aquellos casos en que el ejercicio de la función tutelar resulta más complicado.

En esta línea, por parte de los Defensores del Pueblo se han formulado recientemente las siguientes propuestas:

- Informar y formar a los afectados, a sus familiares o cuidadores y a los profesionales del ámbito socio-sanitario sobre la figura de la incapacitación legal, el procedimiento judicial y los efectos jurídicos que produce, asegurando un uso adecuado de la misma para conseguir la atención prioritizada de estas personas.

- Promover una mejora en la formación especializada de los profesionales que intervienen en los procedimientos de protección de personas con limitación de su capacidad.

- De acuerdo con sus obligaciones tutelares, las Administraciones Públicas deben velar por que las funciones tutelares se ejerzan siempre teniendo en cuenta el beneficio e interés superior de las personas incapacitadas, procurándoles una asistencia integral.

- Regular las funciones de los delegados tutelares y su relación con tutores y guardadores, ya que son las personas que mantienen una relación directa y personal con los tutelados y sirven de contacto entre todos ellos.

- Promover fundaciones tutelares públicas u otras entidades de derecho público que aseguren el ejercicio de la tutela de estas personas, dotando de recursos humanos y económicos a estos instrumentos y garantizando así una financiación suficiente para su atención.

El Justicia de Aragón, como institución protectora de los colectivos más vulnerables, viene desarrollando diversas actuaciones de oficio respecto a las personas incapacitadas o presuntamente incapaces que precisan de la tutela pública.

Así, la Institución solicitó en el año 2005 un informe del Departamento de Servicios Sociales y Familia en torno a la posible constitución de una fundación tutelar de carácter público que pudiera asumir la protección de estas personas y hacer frente así de forma más efectiva a sus necesidades. El Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales señaló la falta de operatividad de la Fundación constituida en el año 2001, habiéndose optado por incrementar los medios materiales y personales destinados a la atención de las personas incapacitadas tuteladas por la Diputación General de Aragón. El informe remitido fue del tenor literal siguiente:

«Por Decreto 168/1998, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, se crea la Comisión de Tutelas y Defensa Judicial de Adultos, según el cual la Comunidad Autónoma de Aragón asumirá la protección de las personas mayores de edad legalmente incapacitadas o en trámite para ello. La propia exposición de motivos del Decreto hace expresa alusión a la Ley 13/1983, de 24 de octubre, por la que se modificó el Código Civil en materia de tutela y que supuso un importante avance en el sistema protector de los menores e incapacitados, sustituyendo la denominada "tutela de familia" por la "tutela de autoridad". En tal sentido, una de las principales innovaciones que se produjeron consistió en facultar a las personas jurídicas, sin ánimo de lucro y entre cuyos fines figure la protección de menores e incapacitados, a constituirse en tutores.

No obstante, en la aplicación práctica estas garantías pueden en ocasiones verse mermadas al no poder

encontrar la autoridad judicial representantes idóneos para el desempeño de las funciones tutelares, fundamentalmente en el supuesto de personas adultas incapacitadas carentes de parientes o que se encuentren en situación de desamparo.

Para hacer frente al cumplimiento de estos preceptos se creó un órgano ad hoc para desempeñar estas funciones cuando la Administración de Justicia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 242 del Código Civil, específicamente designe para ello a la Comunidad Autónoma, dado su carácter de persona jurídica sin finalidad lucrativa dedicada a la protección de los incapacitados. Desde la creación de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos, el número de personas atendidas ha ido aumentando progresivamente, planteándose en su momento la necesidad de la constitución de una Fundación.

De esta forma, con fecha 9 de abril de 2001, mediante escritura pública, se constituye una Fundación Privada de iniciativa pública con la finalidad de atender las tutelas, curatelas y defensa judicial de personas mayores de edad incapacitadas legalmente encomendadas a la Comunidad Autónoma, que con la denominación "Fundación Tutelar Aragonesa de Adultos" tiene los fines indicados.

Dicha Fundación no ha tenido actividad alguna ya que, dadas las modificaciones estructurales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y las que, en consecuencia, habrían de hacerse continuamente en el Patronato de la Fundación por cuanto todos los patronos son altos cargos, no resulta operativa. Por otra parte, al tratarse de una Fundación privada pero de iniciativa pública resulta complejo su funcionamiento al estar sometida a la Ley de Hacienda y de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, pero resulta imposible el traspaso de funcionarios a ella al no estar configurada como ente público.

Por ello, ante el incremento de personas incapacitadas bajo la responsabilidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, y considerando el volumen de trabajo que esta situación genera y cuya actuación debe ser en muchos de los casos inmediata, el Gobierno de Aragón aprobó mediante Decreto 13/2004, de 27 de enero, la modificación del Decreto 168/1998, de forma que sea posible atender, con la mayor calidad posible, a las personas tuteladas.

En ejecución de lo dispuesto en el Decreto 13/2004, por Orden de 5 de noviembre de 2004, de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Empleo, se modificó la Relación de Puestos de Trabajo y el Anexo Presupuestario de Personal del Organismo Autónomo Instituto Aragonés de Servicios Sociales, y se crearon cuatro Jefaturas de Sección de Tutelas, una en cada Dirección Provincial del IASS y otra en Servicios Centrales, además de otro personal de asistencia directa.

Por todo lo expuesto y a modo de conclusión de lo indicado hasta aquí, esta Dirección Gerencia informa que, para dar una adecuada respuesta a la realidad social de las personas incapacitadas, se ha dotado el I.A.S.S. desde el 1 de enero de 2005 de estructura administrativa y técnica suficiente para asumir la atención que, siempre dentro de su competencia, le corresponde con las personas incapacitadas judicialmente y cuya tutela ostenta.

Ello no supone que no se considere adecuado y oportuno establecer vías de colaboración con otras entidades, tanto de carácter público como privado, cuyos objetivos sean coincidentes en cuanto a la atención de las personas incapacitadas en situación de desamparo, fundamentalmente en cuanto se trata de la atención social de las personas con enfermedades mentales que, por residir en muchos casos en sus domicilios, resulta más complicada su atención que la de aquellos que, por su edad o discapacidad, pueden ser objeto de atención en centros o residencias».

Por otra parte, el Justicia estudió el funcionamiento del organismo tutelar público y consideró oportuno formular la siguiente SUGERENCIA formulada al Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón, resolución que se efectuó en el mes de junio de 2007 y que fue aceptada por dicho organismo:

«I. ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 7 de marzo de 2007 se procedió a la incoación del presente expediente de oficio que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

El motivo de esta actuación obedeció al interés de nuestra Institución por las personas discapacitadas y especialmente por aquellas que, al carecer de vínculos familiares, son tuteladas por una persona jurídica pública, como ocurre con los atendidos por la Comisión aragonesa creada al efecto en virtud del Decreto 168/1998, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos.

Sin prejuzgar la actuación pública en esta materia, resolví, en defensa de dicho colectivo, iniciar las gestiones de investigación necesarias a fin de conocer diversos aspectos relativos tanto al funcionamiento de este organismo como al perfil de las personas tuteladas, teniendo en cuenta asimismo las quejas que, esporádicamente, llegaban a esta Institución sobre el particular.

Por todo ello, en fecha 12 de marzo de 2007 solicité a los Departamentos de Servicios Sociales y Familia y de Salud y Consumo que me informaran sobre los siguientes aspectos:

1.º Número, perfil y situación de las personas tuteladas por la Comisión en cada una de las tres provincias aragonesas, especificando los que se encuentran internados en centros o conviven en un domicilio.

2.º Recursos personales y materiales con que cuenta este organismo y si se consideran suficientes para atender debidamente a los afectados, de cuyas complicadas problemáticas es consciente esta Institución.

3.º Entidades u organizaciones con las que la Comisión tiene suscrito algún concierto o convenio para la atención a estas personas, indicando en su caso la entidad, el número de tutelados a que atiende y los controles que se realizan de estas actuaciones.

4.º Si se han elaborado por la entidad pública protocolos de actuación en relación a la atención a prestar a las personas tuteladas y, en su caso, cuales serían los trámites que se siguen.

5.º Supuestos en los que se solicita autorización judicial o fiscal para la realización de actuaciones atinentes a actos personales o patrimoniales que afecten a los tutelados.

Segundo.- En fecha 20 de abril de 2007 desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, el Director Gerente nos informó lo siguiente:

"Por Decreto 168/1998, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, se crea la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos, según el cual y tal como reza en su exposición de motivos, hace expresa alusión a la Ley 13/1983, de 24 de octubre, por la que se modificó el Código Civil en materia de tutela y que supuso un importante avance en el sistema protector de los menores e incapacitados, sustituyendo la denominada "tutela de familia" por la "tutela de autoridad". En tal sentido una de las principales innovaciones que se produjeron consistió en facultar a las personas jurídicas, sin ánimo de lucro y entre cuyos fines figure la protección de menores e incapacitados, a constituirse en tutores.

Para hacer frente al cumplimiento de estos preceptos se creó un órgano "ad hoc" para desempeñar estas funciones cuando la Administración de Justicia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 242 del Código Civil, específicamente designe para ello a la Comunidad Autónoma dado su carácter de persona jurídica sin finalidad lucrativa dedicada a la protección de los incapacitados.

Desde la creación de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos el número de personas atendidas ha ido aumentando progresivamente y considerando el volumen de trabajo que esta situación genera y cuya actuación debe ser, en muchos de los casos, inmediata; el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en 2005, creó las Unidades de Apoyo Técnico y Administrativo a los Vocales Delegados de la Comisión, tal y como se contempla en el Decreto, dotándolas de personal funcionario adscrito a las mismas.

Expuestos hasta aquí los antecedentes que gestaron la creación de la Comisión, se procede a dar contestación a los aspectos que específicamente han sido solicitados en el escrito de referencia:

1.- Número, perfil y situación de las personas tuteladas por la Comisión en cada una de las tres provincias aragonesas, especificando los que se encuentran internados en centros o conviven en su domicilio.

En el cuadro adjunto se refleja, a 31 de diciembre de 2006, el número de expedientes y su situación judicial, según las provincias, sobre los que se había asumido la Defensa Judicial o se estaba ejerciendo ya de forma efectiva un cargo tutelar.

	Tutelas	Curatelas	Procedimiento Incapacitación	TOTALES
HUESCA	99	35	12	146
TERUEL	84	8	4	96
ZARAGOZA	238	49	53	340
TOTALES	421	92	69	582

En un porcentaje muy poco significativo predomina el número de varones respecto al de mujeres; sólo en la provincia de Zaragoza el nº de mujeres es ligeramente mayor al de varones.

	Hombres	Mujeres
HUESCA	86	60
TERUEL	52	44
ZARAGOZA	166	174
TOTALES	304	278

Destacan por su número las personas con problemas derivados de la enfermedad mental. El número de discapacitados y personas mayores de 65 años es similar.

	Enfermos mentales	Discapacitados	Mayores 65 años
TERUEL	52	26	18
HUESCA	98	15	33
ZARAGOZA	129	114	97
TOTAL ARAGÓN	279	155	148

Uno de los objetivos de la Comisión es mantener a la persona en su medio natural, evitar el desarraigo y facilitar la máxima integración en su entorno con los apoyos necesarios. El 75% de las personas tuteladas se hallan en algún centro de carácter residencial frente a un 25% que permanece en su domicilio.

Alojamiento

	Centros	Domicilio	TOTAL
ZARAGOZA	249	91	340
HUESCA	104	42	146
TERUEL	83	13	96
TOTALES	436	146	582

2.- Recursos personales y materiales con que cuenta este organismo y si se consideran suficientes para atender debidamente a los afectados, de cuyas complicadas problemáticas es consciente esta Institución

2.1. Recursos personales:

Fue en noviembre de 2004 cuando el Instituto Aragonés de Servicios Sociales ve publicada la modificación de puestos de trabajo del personal funcionario del Organismo Autónomo. En dicha modificación, además de las secciones de tutelas en las tres provincias, se crea otra en la Dirección Gerencia del IASS dotándose de personal.

Hasta 2005 el Instituto Aragonés de Servicios Sociales no dispuso de medios técnicos ni personales específicamente asignados a estas tareas, a pesar de que tanto el Decreto de creación como el de modificación de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos hacían referencia a las Unidades de Apoyo Técnico y Administrativo dependientes de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, así como de similares unidades en las Direcciones Provinciales del IASS.

El IASS está en proceso de ampliar los recursos humanos de las Direcciones Provinciales para atender las necesidades de la Comisión de Tutelas.

Personal

	Jefes sección	Trabajadores sociales	Jefes negociado	Auxiliares administrativos
HUESCA	1	2	1	1
TERUEL	1	1	1	0
ZARAGOZA	1	5	2	2
D. GERENCIA	1	0	1	0

2.2. Recursos materiales:

Para atender las necesidades personales tales como la alimentación, vestuario o alojamiento, se hace uso de los recursos económicos de cada uno de los tutelados cuando estos son suficientes. En los casos en los que no existen ingresos individuales o existiendo

son insuficientes, la Comisión debe proporcionar una atención básica imprescindible. Para ello en 2006 el presupuesto destinado a gastos varios fue el que se detalla en el cuadro siguiente:

Presupuesto 2006. Gastos varios de tutelados
 TERUEL: 10.800 €
 HUESCA: 11.000 €
 ZARAGOZA: 35.100 €
 TOTAL: 56.900 €

Respecto a los recursos materiales, se van incrementando las partidas económicas iniciales cuando éstas han sido consumidas. En 2006 el presupuesto inicial fue suficiente para hacer frente a las necesidades surgidas para la atención a tutelados.

3.- Entidades u organizaciones con las que la Comisión tiene suscrito algún concierto o convenio para la atención a estas personas, indicando en su caso la entidad, el número de tutelados a que atiende y los controles que se realizan de estas actuaciones.

Las personas bajo medida protectora de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos que precisan un centro especializado de carácter residencial, ocupan, si disponen de medios económicos suficientes, plaza en centros de carácter privado costeada a cargo de sus ingresos, asumiendo además los gastos de bolsillo o las necesidades de vestuario, calzado, etc.

Cuando carecen de medios, se presenta solicitud normalizada a centros de la red pública con indicación de aquellos que se consideran los más adecuados para la persona. Los criterios de adjudicación de plaza no difieren de los seguidos para la valoración de cualquier otro ciudadano de la Comunidad Autónoma. De igual forma la aportación de los tutelados es la misma que la del resto de residentes en ese centro.

Finalmente, cuando se requiere un recurso de urgencia o muy especializado, la Comisión de Tutela dispone de plazas concertadas con Centros privados en las que permanecen de forma temporal o con carácter más estable dependiendo de las situaciones.

En 2006 las plazas concertadas con exclusividad para tutelados fueron las que se detallan en el cuadro adjunto:

Plazas concertadas para la CTDJA
 TERUEL: 5
 HUESCA: 1
 ZARAGOZA: 54
 TOTAL: 60

En 2007 tanto los conciertos como los convenios de colaboración previstos se hallan hasta la fecha en distintas fases de la tramitación administrativa.

4.- Si se han elaborado por la Entidad pública protocolos de actuación en relación a la atención a prestar a las personas tuteladas y, en su caso, cuales serían los trámites que se siguen.

Desde las Unidades de Apoyo Técnico y Administrativo a los Vocales de la Comisión en cada una de las provincias se realizan todas las tareas de carácter administrativo que conllevan los procedimientos de incapacitación además de la atención directa a las personas tuteladas en los aspectos jurídico, personal y patrimonial. Las actuaciones son numerosas y de muy distinta índole dependiendo además de cada uno de los casos que representan situaciones individuales específicas.

Si bien como Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos de la Comunidad Autónoma de Aragón no

se han establecido de forma oficial protocolos de actuación, existen criterios técnicos de actuación, que con carácter genérico, son de aplicación por las Unidades adaptándolos a las particularidades de cada situación y respondiendo en todo caso a las demandas procedentes de los Juzgados de Primera Instancia concededores de los procedimientos y del Ministerio Fiscal, quienes vigilan y controlan en todo momento la actividad de la Comisión y las actuaciones particulares con cada una de las personas bajo medida protectora de la misma.

5.- Supuestos en los que se solicita autorización judicial o fiscal para la realización de actuaciones atinentes a actos personales o patrimoniales que afecten a los tutelados.

Los supuestos en los que se requiere autorización judicial vienen determinados en el art. 271 del Código civil. Además en aquellos supuestos que se aprecian circunstancias extraordinarias que por su especial complejidad o porque pudieran afectar en un futuro al tutelado, son puestos en conocimiento del Ministerio Fiscal de forma expresa por los Vocales Delegados de la Comisión. "

Tercero.- A la vista del contenido del informe anterior, se constató la necesidad de ampliar algunos aspectos del mismo, y en consecuencia en fecha 27 de abril de 2007 se remitió un nuevo escrito en el que se exponían los siguientes puntos precisados de mayor especificación:

1.- En cuanto al punto 2º de nuestra anterior petición de informe, concretar los controles que se tienen establecidos para la gestión y debida administración de los recursos materiales de los tutelados o de la Comisión, en su caso.

2.- Respecto al punto 3º, reseñar con nombres, direcciones y teléfonos las entidades u organizaciones con las que la Comisión tiene suscrito concierto o convenio para la atención de sus tutelados.

3.- Y en cuanto al punto 4º, concretar qué tipo de contactos se llevan a cabo entre el delegado tutelar y el tutelado (visitas personales, llamadas telefónicas a él personalmente o a sus guardadores de hecho...), así como su duración y periodicidad.

Así, en fecha 5 de junio de 2007 recibimos la siguiente información ampliadora:

— Respecto al punto 1º, se indicó que "Todos los técnicos que forman las Unidades de Apoyo Técnico y Administrativo a los Vocales Delegados son funcionarios públicos que deben ejercer sus funciones de acuerdo a los principios y directrices de la función pública, con el deber de actuar por el interés general y quedando sometidos a su régimen disciplinario en casos de actuación negligente. Dichos funcionarios se hallan insertos en una estructura administrativa que presenta carácter jerárquico, en la cual la supervisión y control de su gestión se establece en cascada.

Como control adicional y considerando que una de las obligaciones de los tutores es la administración y gestión del patrimonio, en Zaragoza, consecuencia del volumen de expedientes existente, para cualquier disposición de dinero se requiere la firma conjunta del tutor y de la responsable de la sección de tutelas. En las provincias de Huesca y Teruel, dado que el número de expedientes es inferior, para la disposición de fondos solamente se requiere la firma de los propios tutores ya que son concededores de todos los casos.

Además de los controles de la propia organización, en el área de tutelas existe un control extraordinario ejercido por el Ministerio Fiscal y el Juez de Primera Instancia conoecedor de cada caso. Dicho control se ejerce previo a la aprobación de los inventarios, rendiciones anuales de cuentas y la cuenta final justificativa de la gestión. Además el tutor está obligado a solicitar al Juez las autorizaciones pertinentes para todos los supuestos determinados en el art. 271 del Código Civil.

En cuanto al punto 2º, la entidad pública nos informó de los datos solicitados, siendo las entidades que colaboran actualmente con la Comisión las siguientes: ASAPME (Zaragoza y Teruel), Hnos. Franciscanos de la Cruz Blanca, Fundación Picarral, ATADES, Fundación TOBIAS y Hnas. Hospitalarias del Sagrado Corazón de Jesús.

Y respecto al punto 3º, se nos indica que "No es posible dar una respuesta en los términos solicitados puesto que no está establecida ni periodicidad ni la duración de los contactos, siendo estos los requeridos tanto por los propios pupilos como por los familiares, otros profesionales o responsables y técnicos de los Centros donde se hallan residiendo.

Tal como se indicó en el informe anterior, desde las Unidades de Apoyo Técnico y Administrativo a los Vocales de la Comisión en cada una de las provincias, se realizan todas las tareas de carácter administrativo y de atención individualizada a las personas bajo medida protectora de la Comisión, si bien, los Vocales Delegados de la Comisión tienen contacto directo con los tutelados cuando éstos así lo solicitan.

La diversidad de situaciones que presentan las personas tuteladas, tanto por razones de edad, discapacidad o enfermedad, hace que no pueda determinarse de forma previa y exacta el número de intervenciones y contactos con cada uno de ellos. Los técnicos a quienes se les ha asignado el seguimiento de un número determinado de casos, son los que mantienen informado al Vocal Delegado de la evolución del mismo. La intervención de los Vocales de forma personal y directa con los tutelados suele coincidir con casos que tienen una mayor dificultad o situaciones que requieren una especial atención o adopción de decisiones que puedan afectar de forma directa a corto, medio o largo plazo al pupilo.

Cuando por sentencia se establece una Curatela para el control económico, el cuartelado debe personarse periódicamente en las dependencias del IASS y es allí donde se le entrega la cantidad de dinero que se les ha asignado, permitiendo esta medida presencial controlar otros aspectos de la vida diaria del cuartelado, orientando su tratamiento e inserción social.

Finalmente indicar que los técnicos mantienen reuniones periódicas con los responsables de los centros donde se hallan ingresados, con los especialistas de las áreas social y de salud conoedores de cada caso y con cada uno de los tutelados de los que es referente directo como técnico de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos y a quienes trasladan sus necesidades, deseos, etc. Asimismo, a las Direcciones Provinciales del IASS, donde se ubican las Unidades de Apoyo y el Vocal Delegado de cada provincia, pueden dirigirse siempre que lo consideren necesario las personas tuteladas y los familiares donde son atendidas sus demandas "

Cuarto.- Por su parte, el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, al que también nos dirigimos en demanda de información, nos indicó que "la Directora de Salud Mental y Drogodependencia, como vocal de dicha Comisión en representación del Servicio Aragonés de Salud, únicamente ha sido convocada en dos ocasiones por lo que no dispone de datos suficientes para poder aclarar dichas cuestiones"

A este respecto, en el expediente 1562/2006 incoado en esta Institución, desde el I.A.S.S. se nos informó que "La Comisión cuenta con tres Vocales Delegados que corresponden a los Directores Provinciales del IASS en cada provincia y que asumen directamente la tutela, curatela o defensa judicial de las personas incapacitadas judicialmente y que han sido asignadas a la Comisión, y dos Vocales más en representación del área de Salud del Gobierno de Aragón que garantiza la coordinación con las áreas de psiquiatría y drogodependencias"

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Como destaca el Manifiesto de Guipúzcoa sobre la tutela de las personas adultas incapacitadas en situación de desamparo (San Sebastián, 10 de marzo de 2006), se constata una cada vez mayor sensibilidad y compromiso social hacia la garantía de derechos de todos los ciudadanos, y de manera especial de los que corresponden a las personas más desprotegidas.

El ordenamiento jurídico vigente atribuye de manera explícita y automática la tutela de las personas adultas incapacitadas en situación de desamparo a la entidad pública competente en el respectivo territorio, lo que obliga a ésta a establecer con claridad las líneas de actuación y los recursos que le permitan afrontar con garantías el desarrollo de dicha responsabilidad. Así, en materia de tutela de personas incapacitadas, son de aplicación los siguientes preceptos del Código Civil:

Artículo 216: "Las funciones tutelares constituyen un deber, se ejercerán en beneficio del tutelado y estarán bajo la salvaguarda de la autoridad judicial"

Artículo 232: "La tutela se ejercerá bajo la vigilancia del Ministerio Fiscal, que actuará de oficio o a instancia de cualquier interesado.

En cualquier momento podrá exigir del tutor que le informe sobre la situación del menor o del incapacitado y del estado de la administración de la tutela"

Artículo 233: "El Juez podrá establecer, en la resolución por la que se constituya la tutela, o en otra posterior, las medidas de vigilancia y control que estime oportunas, en beneficio del tutelado. Asimismo podrá, en cualquier momento, exigir del tutor que informe sobre la situación del menor o del incapacitado y del estado de la administración"

Artículo 239: "... La entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la tutela de los incapaces cuando ninguna de las personas recogidas en el artículo 234 sea nombrado tutor, asumirá por ministerio de la Ley la tutela del incapaz o cuando éste se encuentre en situación de desamparo. Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes que le incumben de conformidad a las leyes, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material"

Artículo 242: "Podrán ser también tutores las personas jurídicas que no tengan finalidad lucrativa y entre cuyos fines figure de la protección de menores e incapacitados"

Artículo 269: "El tutor está obligado a velar por el tutelado y, en particular:

1.º A procurarle alimentos.

2.º A educar al menor y procurarle una formación integral.

3.º A promover la adquisición o recuperación de la capacidad del tutelado y su mejor inserción en la sociedad.

4.º A informar al Juez anualmente sobre la situación del menor o incapacitado y rendirle cuenta anual de su administración."

Artículo 271: "El tutor necesita autorización judicial:

1.º Para internar al tutelado en un establecimiento de salud mental o de educación o formación especial.

2.º Para enajenar o gravar bienes inmuebles, establecimientos mercantiles o industriales, objetos preciosos y valores mobiliarios de los menores o incapacitados, o celebrar contratos o realizar actos que tengan carácter dispositivo y sean susceptibles de inscripción. Se exceptúa la venta del derecho de suscripción preferente de acciones.

3.º Para renunciar derechos, así como transigir o someter a arbitraje cuestiones en que el tutelado estuviere interesado.

4.º Para aceptar sin beneficio de inventario cualquier herencia, o para repudiar ésta o las liberalidades.

5.º Para hacer gastos extraordinarios en los bienes.

6.º Para entablar demanda en nombre de los sujetos a tutela, salvo en los asuntos urgentes o de escasa cuantía.

7.º Para ceder bienes en arrendamiento por tiempo superior a seis años.

8.º Para dar y tomar dinero a préstamo.

9.º Para disponer a título gratuito de bienes o derechos del tutelado.

10.º Para ceder a terceros los créditos que el tutelado tenga contra él, o adquirir a título oneroso los créditos de terceros contra el tutelado"

Y el Decreto 168/1998, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos, encomienda a dicho órgano, entre otras funciones, "el fomento y realización de acciones encaminadas a la integración y normalización de los incapacitados en su propio medio social, o alternativamente cuando así lo determine la autoridad judicial, facilitando recursos asistenciales, la atención personal del incapacitado, su cuidado, rehabilitación o recuperación y el afecto necesario"

Segunda.- De toda la información recabada en el presente expediente de oficio así como de la facilitada a raíz de las quejas que hemos venido recibiendo de forma esporádica sobre el funcionamiento de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos, podemos exponer una serie de consideraciones.

En primer lugar, destaca el progresivo y elevado número de personas cuya tutela, curatela o defensa judicial se ha encomendado a esta entidad pública. Ello ha exigido un paralelo incremento de los recursos personales que consideramos no se ha realizado con

la debida celeridad ni en la proporción correspondiente, lo que obviamente impide que la Comisión pueda desarrollar sus funciones con la debida plenitud y eficacia.

No hay que olvidar que, tras cada persona incapacitada, hay unas circunstancias particulares y personales que exigen una atención específica, siendo que, como la propia Administración reconoce en su informe, "...las actuaciones son numerosas y de muy distinta índole dependiendo además de cada uno de los casos que representan situaciones individuales específicas"

En este sentido, sería deseable, por un lado, potenciar la figura del delegado tutelar, como persona física que mantiene un contacto directo con el tutelado, sustituyendo o ejerciendo en la medida de lo posible la labor de un familiar directo. Y, por otro lado, también resultaría conveniente dotar a la Comisión de personal especializado en las tres áreas básicas que requieren una directa atención: social, jurídica y económica.

Tercera.- Por otra parte, resulta llamativo que siendo la mayoría de los incapacitados tutelados por la Comisión personas que padecen una enfermedad mental, y existiendo dos Vocales en representación del área de Salud del Gobierno de Aragón que garantizan la coordinación con las áreas de psiquiatría y drogodependencias, la Directora de Salud Mental y Drogodependencia, como Vocal al efecto, sólo haya sido convocada por la Comisión en dos ocasiones.

Ello puede ser un dato más que evidencie la descoordinación entre los Servicios Sociales y Sanitarios (lo que ya hemos puesto de manifiesto en una reciente Sugerencia), que tanto puede llegar a perjudicar a las personas afectadas, haciendo ilusorio el espacio y atención llamado "socio-sanitario".

Cuarta.- Ciertamente, la mayoría de los tutelados se encuentran recibiendo atención residencial (75%), lo que supone reconocer el esfuerzo presupuestario realizado por la entidad pública y la existencia en esos casos de un guardador de hecho directo que puede coadyuvar intensamente en la labor de atención y cuidados de la persona incapacitada. No obstante, ello no justificaría en ningún caso la omisión de las funciones que están legalmente encomendadas al tutor.

Y lo mismo cabe decir en el ámbito patrimonial o de administración de los bienes del tutelado. A este respecto, resaltar el volumen de fondos que han de gestionarse teniendo en cuenta el número de personas que se encuentran bajo la tutela administrativa, lo que exige una mínima especialización jurídico-económica del personal de la Comisión, como señalábamos anteriormente. De ahí, la importancia de poder contar con profesionales especializados en cada una de las tres áreas indicadas y en las tres provincias, extendiendo en todo caso los actuales controles que existen en Zaragoza a Huesca y a Teruel.

Quinta.- En definitiva, la especial situación de desvalimiento que, por sus circunstancias, presentan las personas incapacitadas para poder atender sus necesidades y evitar el desarraigo social, aconseja que el organismo tutelar, en su función general de velar por el tutelado, extreme las atenciones que les viene dispensando a fin de mejorar su calidad de vida, intensificando los contactos entre los incapacitados y sus delegados tutelares para lograr una mayor inmediatez en la provisión de sus necesidades materiales y morales.

En este sentido, algunas situaciones plasmadas en las quejas recibidas han venido a poner de manifiesto, por ejemplo, que la permanencia de un tutelado en un domicilio o vivienda exige que el tutor, de acuerdo con su concreta situación, provea sin solución de continuidad los apoyos materiales, sanitarios y sociales precisos en el cumplimiento de las obligaciones legalmente impuestas. En otras ocasiones, el propio incapaz ha recurrido al Justicia ante la falta de contestación a sus demandas, justificadas o no, por parte de la entidad pública, siendo que, en general, todo ciudadano tiene derecho a que la Administración resuelva expresamente las pretensiones que se le planteen.

Sexta.- Indicar, por último, que todo lo anteriormente expuesto nos conduce a señalar la conveniencia de elaborar protocolos de actuación, actualmente inexistentes, en cada una de las facetas que afectan a las personas incapacitadas sujetas a la acción protectora de la Comisión, tanto respecto a las que reciben atención residencial como en cuanto a las que viven en un domicilio.

III.- RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

Primera.- Que, por parte de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos de la Comunidad Autónoma de Aragón, y teniendo en cuenta las especiales situaciones de desvalimiento que concurren en las personas incapacitadas sujetas a su tutela, curatela o defensa judicial, se intensifiquen las actuaciones dirigidas a garantizar la inmediata provisión de sus necesidades y a mejorar su calidad de vida.

Segunda.- Que, de acuerdo con las anteriores consideraciones, se dote a dicho organismo de los recursos necesarios para garantizar que las personas adultas incapacitadas dispongan de los servicios tutelares que precisen para velar por su bienestar y por la defensa de sus derechos, extremándose las precauciones en el ámbito de la gestión de sus patrimonios.

Tercera.- Que se intensifique la coordinación con los organismos y entidades implicados en la atención de estas personas, especialmente en materia sociosanitaria, elaborándose protocolos de actuación en las diferentes áreas, que resulten vinculantes para toda la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por último, señalar que en el ámbito de las entidades tutelares se demanda el reconocimiento oficial de la pretutela, figura o situación de hecho dirigida a planificar casos de posible desamparo del futuro tutelado y en los que los familiares del afectado solicitan a una entidad de este tipo que se haga cargo del discapacitado cuando ellos falten, lo que disminuye notablemente la angustia del cuidador. Así, desde el organismo tutelar se inicia un seguimiento periódico por parte de los profesionales de las áreas social y jurídica que logra que, en el momento de asumirse efectivamente la tutela, ya se conozca a la persona y sus circunstancias. En algunas Comunidades Autónomas como Cataluña este recurso es utilizado con frecuencia y es especialmente interesante para las personas con inteligencia límite.»

QUINTO.— ATENCIÓN A LA CAPACIDAD INTELECTUAL LÍMITE EN EL SISTEMA EDUCATIVO

A lo largo de los años se han sucedido diversas definiciones para el concepto de inteligencia: Capacidad de pensar de forma abstracta; capacidad de adaptarse al ambiente; capacidad para comprender lo que nos rodea, captar el sentido de las cosas y entender qué hacer, etc. En la actualidad, son muchos los autores que se inclinan por aunar estas definiciones en el concepto de inteligencia, entendiendo por tal una capacidad mental general que incluye razonamiento, planificación, solución de problemas, pensamiento abstracto, comprensión de ideas complejas, asimilación con rapidez y aprendizaje de la experiencia.

La capacidad intelectual límite se manifiesta en personas que, entre otras características que pueden presentar, tienen un cociente intelectual inferior al de la población general. Así, en el aspecto cognitivo, en el que el cociente intelectual es un factor determinante, si en personas con capacidad intelectual normalizada las puntuaciones oscilan entre 85 y 115, siendo la media 100, un alumno con capacidad intelectual límite, en adelante CIL, obtiene puntuaciones que van desde 70 a 85, en tanto que personas con una Discapacidad Intelectual Ligera tienen puntuaciones entre 55 y 69.

Mas, de conformidad con la actual definición de inteligencia, no solamente se ha de medir el cociente intelectual de un alumno para diagnosticar su capacidad intelectual. Además de su competencia curricular, es preciso tener en cuenta otros factores: Sus habilidades sociales y su desenvolvimiento en actividades de la vida diaria.

El hecho de que la CIL no sea considerada como un trastorno ni como un retraso mental, pues estos alumnos presentan dificultades de aprendizaje ligeras, no significa que estos niños no precisen una atención específica acorde con sus necesidades educativas. Aun cuando realizan el mismo tipo de procesos cognitivos en la lectura y cometen prácticamente el mismo tipo de fallos que otros alumnos ordinarios, es habitual que tengan bajos rendimientos académicos y, en ocasiones, pueden presentar problemas no sólo de aprendizaje sino también adaptativos.

Muchas investigaciones se han centrado en trastornos de conducta más problemáticos, como pueda ser la hiperactividad, y, comparativamente, se detecta que el estudio de la CIL está menos desarrollado. Sin embargo, hemos de hacer notar que estos alumnos con CIL requieren una atención especial en el sistema escolar que posibilite paliar, en la medida de lo posible, los efectos que les causa en su vida ordinaria su baja capacidad intelectual.

Algunos estudios cifran en un 4 por ciento la población con CIL. Y si bien es una dificultad susceptible de modificación, es preciso evaluar e intervenir tempranamente tanto en el ambiente educativo como en el familiar, con objeto de lograr una adecuada adaptación de estos alumnos y un desarrollo acorde con sus limitaciones, pero que les pueda proporcionar un futuro personal y laboral digno y adaptado a la sociedad actual. Para ello, estimamos que es esencial disponer de mecanismos que permitan una detección precoz del problema.

En la vida de las personas con CIL, existen determinados momentos clave. El primero, es cuando toman conciencia de su limitación intelectual, normalmente diagnosticada en la etapa escolar. En ese momento adquiere especial relevancia la denominación que se utilice, de la que se debe eliminar cualquier aspecto peyorativo, así como los prejuicios que pueden conducir a que no se valoren adecuadamente sus capacidades y no se le proporcionen oportunidades para su adaptación.

1) DETECCIÓN DE LA C.I.L. EN LA ESCUELA

La inteligencia límite no implica únicamente un cociente intelectual bajo, sino que esta circunstancia se da junto a otro tipo de dificultades que requieren una intervención específica en diversos entornos, no solamente en el ámbito escolar.

Es preciso reconocer las características de los alumnos con CIL para poder atender sus necesidades educativas específicas, ya que si bien tienen una apariencia de normalidad que no evidencia sus limitaciones, es posible detectar un desfase entre su edad cronológica y su edad mental. También presentan dificultades para tomar iniciativas y desenvolverse en determinadas situaciones cotidianas. Asimismo, la interacción con la familia o con los propios compañeros de clase no se desarrolla con fluidez y se constatan problemas emocionales.

Una de las funciones que la normativa de aplicación vigente asigna a los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica; EOEPE, es la de realizar la evaluación del alumnado con necesidades educativas especiales y proponer la modalidad de escolarización, integración, combinada o educación especial, más adecuada a sus necesidades.

Sin embargo, no cabe clasificar a los alumnos con CIL en esas modalidades, aun cuando es conveniente un diagnóstico precoz de estos niños lentos en su aprendizaje para poder aplicar programas que se han mostrado eficaces y que ofrecen buenos resultados en la mejora de su rendimiento.

Así, el *Classwide Peer Tutoring*, desarrollado en el año 1999, en el que este tipo de alumnado trabaja la tutoría con carpetas individualizadas. O el programa de larga duración *Early Literacy Project* (Proyecto de Alfabetización Temprana) en el que profesionales en la materia instruyen a los alumnos con CIL en las aulas de apoyo.

El mayor obstáculo para la realización de una adecuada atención temprana de los niños con CIL es la dificultad para realizar un diagnóstico de ésta en los primeros años de vida. En el ámbito educativo, es durante el período de transición entre la escuela y el instituto cuando estos alumnos comienzan a adquirir conciencia de su limitación y de sus consecuencias en relación con ellos mismos y con los demás.

No obstante, con una detección a tiempo y con los apoyos necesarios, los alumnos con CIL podrán alcanzar los objetivos predeterminados para las diferentes etapas. De lo contrario, se corre el riesgo de que desarrollen patologías asociadas a la CIL como una baja autoestima, derivada de una sensación de fracaso constante, una falta de confianza en sí mismos, depresiones, etc. En este sentido, es necesario que tomen conciencia de sus propias dificultades, asumiendo que

esa CIL no les va a impedir desarrollarse como personas y lograr una normalización social y una plena autonomía.

Por tanto, es importante detectar pequeñas deficiencias que posibiliten un diagnóstico precoz de la CIL mediante la observación del comportamiento y del rendimiento escolar, tanto en el entorno familiar como en el educativo. Para esta evaluación, debemos tener en cuenta tres aspectos básicos —cognitivo, capacidad adaptativa e inteligencia social— cuyo valor deberá ser analizado en función también de otros parámetros, como pueden ser la estimulación recibida o el contexto socioeconómico:

— El aspecto cognitivo para el que, de cara a verificar lo observado, se puede utilizar como herramienta la medición del cociente intelectual, puesto que un alumno que presenta CIL, como ya se ha indicado anteriormente, obtiene puntuaciones que van desde 70 a 85.

— El nivel de capacidad adaptativa o inteligencia práctica que se puede evaluar a través de un cuestionario de actividades de la vida diaria referido a: hábitos de higiene, vestido, uso del transporte público, manejo y administración de fondos, organización y planificación del tiempo y de actividades, etc.

— La inteligencia social, es decir la capacidad del alumno para relacionarse con los demás en los diferentes ámbitos de su vida personal, familiar, escolar y social. Para la valoración de esta inteligencia social se pueden utilizar cuestionarios de habilidades sociales referidos a situaciones como: dar y recibir información, hacer y recibir una crítica, hacer y recibir cumplidos, solucionar problemas, etc.

Con objeto de recoger información sobre la forma de evaluar las diversas capacidades de los alumnos por parte de los orientadores, incidiendo de forma específica en la metodología empleada para distinguir los que presentan CIL de los que muestran discapacidad intelectual ligera, Ángela María Muñoz Sánchez y Remedios Portillo Cárdenas, del Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Universidad de Málaga, han publicado los resultados y conclusiones de su estudio «Evaluación psicopedagógica de la discapacidad intelectual ligera y del retraso límite: elementos y modos de evaluación».

En el citado trabajo, sus autoras señalan los componentes que, a juicio de los orientadores educativos, se deben tener en cuenta para determinar la capacidad intelectual: funcionamiento intelectual global y específico, conducta adaptativa, competencia curricular, potencial de aprendizaje y motivación para aprender, ambiente familiar, problemas de conducta, rasgos de personalidad y otros factores. Pasamos a analizar brevemente la forma en que se pueden evaluar estas características.

1.1. FUNCIONAMIENTO INTELECTUAL

El cociente intelectual está considerado como la mejor representación del funcionamiento de la inteligencia de la persona a pesar de sus limitaciones. Para su determinación en el ámbito escolar, se han de utilizar instrumentos apropiados y adaptados a la edad de los menores, que estén normalizados y que tengan en cuenta todos los elementos y dimensiones que componen la inteligencia.

Por lo que respecta a la valoración del cociente intelectual, que debe ser realizado por un psicólogo o psicopedagogo especializado, las autoras del estudio de la Universidad de Málaga, en cuanto a los instrumentos a utilizar para evaluar la inteligencia, señalan las preferencias de los orientadores de los centros docentes en los siguientes términos:

«... prefieren los tests WISC-R (Weschler, 2001), K-BIT (Kaufman y Kaufman, 1996), Matrices Progresivas (Raven, Cour y Raven, 1995), TONI-2 (Browh, Sherbenou, y Johsen, 1995) y el Test del Dibujo de la Figura Humana (Goodenough, 1971), en el orden aquí expuesto, pero además la valoran a través de otras pruebas, como son el test IGF (Yuste, 1991) o el K-ABC (Kaufman y Kaufman, 1996) que resultan menos utilizadas.

El test IGF no puede emplearse con niños pequeños, siendo también más frecuente su uso en aplicación colectiva; el K-ABC es una prueba que necesita bastante tiempo para ser aplicada, pudiendo durar desde 45 minutos, si se refiere a niños de Educación Infantil, hasta 90 minutos, si se trata de mayores, es decir, de 5º y 6º de Educación Primaria. No obstante, puede utilizarse la forma abreviada K-BIT (Kaufman y Kaufman, 1996) que resulta bastante útil en el trabajo diario, por su alta fiabilidad y breve inversión temporal.

Se indica la importancia de las Escalas de McCarthy de Aptitudes y Psicomotricidad para Niños (MSCA) (McCarthy, 1996), prueba que se emplea frecuentemente en nuestro ámbito. Pero ésta va dirigida a una población de 2 a 8 años por lo que no abarca toda la Enseñanza Primaria.

Otra prueba que se menciona es la Escala Observacional del Desarrollo (Secadas, 1988) pero, más que a determinar el funcionamiento intelectual, va dirigida al diagnóstico del desarrollo evolutivo, descripción y explicación de los procesos y métodos de intervención.

Se indica también como válida la Escala Manipulativa Internacional de Leiter-R (Roid y Millar, 1996) que se diseñó con el fin de valorar la inteligencia de forma precisa y sin la intervención de componentes culturales, aunque esta prueba es particularmente adecuada para niños y adolescentes con retrasos cognitivos, problemas de habla, de audición, autismo, etc.

Se reseña además la necesidad de utilizar otras pruebas como son el Test Gestáltico Visomotor (Bender, 2000). Sin embargo, este test no se propone directamente para la evaluación de la inteligencia sino que se emplea más para valorar la madurez grafomotora, la detección de indicadores de lesión cerebral y descubrir rasgos emocionales a través de los parámetros de observación que se sugieren.

Es importante destacar que las Baterías Psicopedagógicas, como los Niveles de Adaptación Evalúa (García y González, 1998), contienen subtests para la evaluación de una buena parte de los factores que se consideran usualmente significativos en la evaluación referencial del retraso intelectual y también para la evaluación de otros factores que se han considerado complementarios (Portillo, 2005).»

1.2. CONDUCTA ADAPTATIVA

La capacidad adaptativa de una persona se entiende como la forma en que afronta las exigencias de la vida cotidiana y cumple las normas de autonomía per-

sonal esperables de alguien situado en su grupo de edad, origen sociocultural y ubicación comunitaria (American Psychiatric Association, 1998).

Para la evaluación de esta conducta, sería necesario realizar pruebas de los niveles de capacidad adaptativa a partir de fuentes independientes de cierta fiabilidad, entre otras, la historia médica, evolutiva y académica.

Debemos tener en cuenta que las diferentes escalas que se utilizan para medir estos comportamientos adaptativos, como las Vineland Adaptive Behavior Scales y la American Association on Mental Retardation Adaptive Behavior Scales, están diseñadas para los americanos por lo que es preciso adaptar esas escalas a la población española.

Al examinar el estudio de la Universidad de Málaga, se observa que, en opinión de los orientadores, las pruebas que se sugieren para evaluar la conducta adaptativa «sólo valorarían una parte como, por ejemplo, los problemas comportamentales». Y se afirma que puede que esta valoración sea menos frecuente, por problemas asociados «como la escasez de pruebas o su complejidad», lo que justificaría «la importancia que se da usualmente a la inteligencia para determinar la discapacidad sin tener en cuenta la conducta adaptativa».

1.3. POTENCIAL DE APRENDIZAJE

Los alumnos con CIL se caracterizan por su lentitud en el aprendizaje, ya que al no usar estrategias eficaces, no optimizar memoria operativa, ni adquirir las habilidades necesarias para llevar a cabo con éxito las diferentes tareas académicas, incluso en materias instrumentales como lectura-escritura o matemáticas, estos niños encuentran mucho más difícil adquirir conocimientos, y necesitan más tiempo y esfuerzo para equiparar su aprendizaje al del estudiante medio.

Para evaluar la competencia curricular, de conformidad con el estudio de la Universidad de Málaga, los orientadores «sugieren el uso del Test de Análisis de Lectura y Escritura (TALE) de Cervera y Toro (1980), pero con este test sólo obtendríamos información de la competencia curricular en el área de lectoescritura. Aunque los conocimientos instrumentales son verdaderamente influyentes en todas las áreas del currículo, si se utiliza esta prueba habría que completar la valoración con otras para las restantes áreas curriculares».

Por lo que respecta al potencial de aprendizaje, en el trabajo de Muñoz y Portillo se señala la posibilidad de utilizar la Escala de Potencial Intelectual (Geers y Lane, 1992), test no verbal que se utiliza para realizar predicciones de rendimiento escolar en alumnos de Educación Infantil.

Asimismo, pese a ser una variable difícil de evaluar, según las autoras del estudio de la Universidad de Málaga, los orientadores educativos sugieren que debería evaluarse el ambiente escolar. Consideran que ciertas condiciones del contexto escolar tienen un peso determinante en las decisiones que se adoptan en relación con la modalidad de escolarización, en particular, en la asignación de un alumno a un grupo de necesidades educativas especiales.

En el citado estudio, sus autoras ponen de manifiesto que, en la práctica diaria, se observa cómo la deci-

sión en cuanto a la modalidad de escolarización de un alumno depende, en muchos casos, del juicio del docente o del contexto escolar que el orientador evalúa.

Así, reflejan que algunos orientadores se limitan a hacer el diagnóstico correspondiente indicando las necesidades que tiene el alumno, sin tener en cuenta si éstas podrán ser o no atendidas, y otros, por el contrario, hacen esta valoración en función de los recursos existentes en la comunidad educativa.

1.4. AMBIENTE FAMILIAR

Los expertos destacan que el hecho de tener un cociente intelectual límite en muchas ocasiones está ligado al contexto cultural y social en el que se ha desarrollado el niño. Las oportunidades pedagógicas y el entorno familiar desempeñan un papel muy importante, por lo que en determinados ambientes sociales la prevalencia es mucho más alta.

Diversos estudios (Ivanovic, Forno e Ivanovic, 2001; Molfese, DiLalla y Bunce, 1997) indican que el factor más influyente y que mejor predice la capacidad intelectual de los niños es el ambiente familiar en el que vive el menor, su entorno inmediato, en la medida en que se considera un aspecto esencial para la estimulación del menor.

Otras variables predictivas de la inteligencia que se manejan son el área geográfica en la que vive el niño, áreas rurales o urbanas, la calidad de la vivienda, el sexo, el nivel de escolaridad familiar, el número de hermanos, los problemas familiares, la cuantía de exposición a la televisión o a la lectura y el nivel socioeconómico.

Y de conformidad con los resultados de estos estudios, cabe concluir que el nivel de inteligencia vendría, en cierto modo, determinado por la cantidad de estimulación que recibe el niño, de modo que cuanto mayor aporte cultural y cuanto mayor estimulación le proporcione el ambiente al alumno, más favorable será el desarrollo de sus potencialidades.

Por lo que respecta a la evaluación del ambiente familiar, los orientadores de centros educativos dan una mayor importancia a la necesidad de observar las pautas educativas familiares, según se desprende del estudio de la Universidad de Málaga. Si estas pautas son permisivas, autoritarias, de sobreprotección, democráticas, etc., las deducen los profesores del trato diario con sus alumnos, a través de sus conductas o de los comentarios que los propios niños hacen; también a través de los compañeros o de otras personas de la comunidad educativa, siendo abundante la información que los docentes poseen sobre el ambiente familiar y sobre las vivencias de los menores.

Las autoras Muñoz y Portillo señalan que, a juicio de los orientadores escolares, «el ambiente familiar puede evaluarse con la Escala FES (Moos, Moos y Trickett, 1984), que valora y describe las relaciones interpersonales entre los miembros de la familia. El problema es que va dirigida a adolescentes y adultos. Para menores, puede considerarse como alternativa, la Escala HOME (Bradley, Caldwell, Rock, Hamrick y Harris, 1988) o las Escalas PEF (Alonso y Román, 2003).»

Y expresan estas autoras que algunos profesionales estiman que la valoración del ambiente familiar debe partir de la información dada por la propia familia,

trabajadores sociales, profesorado y alumnos, valorando menos los tests o escalas de observación.

Sin embargo, consideran, por una parte, que las pruebas son necesarias para marcar una referencia objetiva; y, por otra parte, que las entrevistas a padres y madres, docentes y alumnos ofrecen datos más complejos que las pruebas, concluyendo que tanto los resultados de entrevistas como los de pruebas deben ir unidos a la observación siempre que sea posible.

1.5. OTROS FACTORES

Algunos investigadores (Geddie, Fradin y Beer, 2000; Young, Powell y Dudgeon, 2002) han constatado que los niños con CIL son más influenciados que los niños con un cociente intelectual normal, de lo que se puede concluir que otro predictor de la CIL es la influenciabilidad.

En consecuencia, es esencial tenerlo en cuenta a la hora de educar a los niños con CIL, de modo que debe existir una estrecha colaboración entre todas las personas cercanas al niño a fin de llegar a un acuerdo en la forma de comportarse y en las exigencias que se le piden a ese menor.

Mas no sólo la inteligencia repercute en ese aspecto concreto de los niños con CIL, sino que la edad se muestra como otro factor importante a tomar en consideración. Así, los niños con CIL no son más influenciados debido a su bajo cociente intelectual, sino a la lentitud de su aprendizaje, pues se muestran incapaces de hacer tareas propias de otros niños de su misma edad, pero son capaces de realizar las de otros niños más pequeños. Cabría decir que su edad mental es inferior a su edad cronológica.

Otros factores a tener en cuenta son los rasgos de personalidad, autoestima, equilibrio emocional, etc. Es habitual que los niños con CIL presenten dificultades emocionales que, en determinados casos, pueden provocar anomalías en la conducta afectiva.

En definitiva, dependiendo del grado de afectación, estos alumnos pueden tener también algunas dificultades en cuanto a la inteligencia social, es decir la capacidad para relacionarse con los demás en los diferentes ámbitos de la vida personal, social o laboral.

El hecho de no saber usar convenientemente algunas habilidades sociales puede dificultar su adaptación, llegando hasta el extremo de no ser capaces de hacer amigos ni desempeñarse con eficiencia en la familia o en la comunidad. Asimismo, pueden no tener un nivel suficiente de asertividad o empatía para desenvolverse en determinadas situaciones.

En consecuencia, con objeto de evitar que, en el ámbito escolar, su campo de relaciones sea muy restringido, se les ha de procurar un entorno social adecuado en el que puedan participar de forma efectiva. Es preciso informar, orientar y concienciar a sus compañeros de clase para lograr una dinámica que contribuya a la normal integración de estos alumnos en el grupo.

Por otra parte, los alumnos con CIL suelen tener dificultades para asumir responsabilidades, con una mayor dependencia en este sentido de los adultos. Sin embargo, no se debe incurrir en la sobreprotección, sino que se ha de prestar solamente el grado de ayuda que puntualmente requieran.

Y ante esa dependencia, que puede llegar a generar falta de iniciativa, en nuestra opinión, se debe potenciar la participación de alumnos con CIL en actividades que favorezcan la consecución de un mayor nivel de autonomía e independencia.

2) ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

El reconocimiento de la CIL no debe suponer la creación de una nueva etiqueta de discriminación, sino que ha de contribuir a poner en marcha los procedimientos necesarios para alcanzar la integración educativa, social y laboral de quienes tienen esa limitación. Para ello, en ciertos momentos del proceso de enseñanza, será preciso el desarrollo de programas específicos que les faciliten el aprendizaje de determinadas habilidades que otros menores adquieren sin dificultad.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en adelante LOE, aborda la problemática de los grupos de alumnos que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo y, a fin de garantizar la equidad, establece los recursos precisos para acometer esta tarea con el objetivo de lograr su plena inclusión e integración.

La adecuada respuesta educativa a todos los alumnos, en particular a los que requieren atenciones específicas motivadas por determinadas circunstancias, como pueda ser la CIL, se concibe en la LOE a partir del principio de inclusión, entendiendo que únicamente de ese modo se garantiza el desarrollo de todos, se favorece la equidad y se contribuye a una mayor cohesión social.

Por su parte, el anteproyecto de Ley de Educación de Aragón, sometido a información pública por Resolución de 9 de septiembre de 2008, de la Secretaría General Técnica (BOA de 15 de septiembre), indica como primer principio del sistema educativo aragonés el de equidad, puntualizando en su preámbulo que, para esta Ley, equidad significa una garantía de que todos los alumnos, independientemente de sus características y condiciones personales, sociales y territoriales, reciban a lo largo de su proceso educativo las atenciones necesarias para el desarrollo integral de sus capacidades en un marco integrador basado en la libertad, responsabilidad, solidaridad, tolerancia y respeto a los demás. Ello lleva consigo diversas consecuencias en cuanto al acceso al sistema educativo, entre otras, en lo que se refiere al establecimiento de un sistema de becas y ayudas económicas.

2.1. EL APOYO EDUCATIVO EN LA LOE

Los alumnos con CIL se implican sin problemas en la realización de tareas adecuadas a sus posibilidades, por lo que se debe favorecer su participación en actividades que reúnan las condiciones necesarias para que puedan asumirlas con garantías de éxito. En este sentido, se han de tener en cuenta sus limitaciones para la adquisición de competencias específicas en determinadas materias, como las matemáticas.

Estimamos que se debe adecuar el nivel de exigencia a su capacidad y, de esta forma, tratar de evitar que acumulen fracaso tras fracaso en su proceso de

aprendizaje con la consiguiente afectación, no sólo en su actitud a la hora de emprender nuevas tareas, sino incluso en su autoestima.

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 los alumnos como principio y no como una medida que corresponde a las necesidades de unos pocos. En este sentido, el título II de la LOE, relativo a Equidad en la Educación, aborda el tratamiento del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en los siguientes términos:

«Artículo 71. Principios.

1. 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.

2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los 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.

3. Las Administraciones educativas establecerán los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.

4. Corresponde a las Administraciones educativas garantizar la escolarización, regular y asegurar la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización y a los procesos educativos de este alumnado. Igualmente les corresponde adoptar las medidas oportunas para que los padres de estos alumnos reciban el adecuado asesoramiento individualizado, así como la información necesaria que les ayude en la educación de sus hijos.

Artículo 72. Recursos.

1. Para alcanzar los fines señalados en el artículo anterior, las Administraciones educativas dispondrán del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención a este alumnado.

2. Corresponde a las Administraciones educativas dotar a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente a este alumnado. Los criterios para determinar estas dotaciones serán los mismos para los centros públicos y privados concertados.

3. Los centros contarán con la debida organización escolar y realizarán las adaptaciones y diversificaciones curriculares precisas para facilitar a todo el alumnado la consecución de los fines establecidos.

4. Las Administraciones educativas promoverán la formación del profesorado y de otros profesionales re-

lacionada con el tratamiento del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

5. Las Administraciones educativas podrán colaborar con otras Administraciones o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, instituciones o asociaciones, para facilitar la escolarización y una mejor incorporación de este alumnado al centro educativo.»

2.2. NORMATIVA AUTONÓMICA

El Título Primero del anteproyecto de Ley de Educación de Aragón dedica el capítulo segundo al desarrollo de las capacidades del alumnado. En el mismo se regulan las distintas políticas de apoyo al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, concepto que abarca muy distintas situaciones, existiendo para todas ellas principios comunes basados en la detección y atención temprana de esas necesidades, en la participación de las familias y en la colaboración entre las Administraciones y otras entidades.

Se reproduce seguidamente lo establecido en el citado anteproyecto de Ley en relación con los principios generales y las medidas a adoptar para el desarrollo de capacidades de los alumnos que presentan necesidad específica de apoyo educativo, de aplicación a los menores con CIL:

«Artículo 13. Respuesta Educativa.

1. La respuesta educativa en los centros de enseñanza se organiza de acuerdo con los principios de educación común y atención a la diversidad del alumnado

2. Los centros de enseñanza organizarán sus recursos y desarrollarán el currículo de forma que se facilite a la totalidad del alumnado la consecución de las competencias básicas y el logro de los objetivos de la etapa con un enfoque inclusivo mediante procesos de mejora continua que favorezcan al máximo el desarrollo de capacidades, la formación integral y la igualdad de oportunidades.

Artículo 14. Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Caracterización y distribución

1. Se considera alumnado con necesidad específica de apoyo al que requiera de una atención educativa diferente a la ordinaria para alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, la consecución de las competencias básicas y el logro de los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

2. A efectos de lo regulado en este Capítulo, la necesidad específica de apoyo educativo del alumnado podrá derivar del hecho de presentar necesidades educativas especiales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, por sus altas capacidades intelectuales, por precisar una atención especializada por dificultades en el aprendizaje o por cualquier otra circunstancia personal o de su entorno familiar o social que lo requiera.

3. La escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo se realizará en todo caso sobre la base de un equilibrio en la asignación de plazas entre centros públicos y privados concertados, en condiciones que faciliten su adecuada atención educativa y su integración social, mediante la adopción de medidas organizativas flexibles y la modificación de la ratio en función de las características del alumnado y de los centros.

Artículo 15. Detección y atención temprana.

1. La atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se realizará de acuerdo con lo establecido en el Título II de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en esta Ley.

2. La Administración Educativa establecerá los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente la necesidad específica de apoyo educativo del alumnado. La atención a este alumnado se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.

3. La aplicación de las medidas específicas de apoyo educativo a las que se refiere este Capítulo se mantendrán a lo largo del período de escolarización, siempre y cuando no se modifiquen las condiciones que dieron lugar a su aplicación.

Artículo 16. Participación de las familias.

La Administración Educativa garantizará la participación de las familias en el proceso educativo de sus hijos, especialmente cuando requieran atención educativa específica y medidas educativas diferenciadas.

Artículo 17. Colaboración entre las Administraciones y otras entidades.

La Administración Educativa colaborará con otras administraciones o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, instituciones o asociaciones, para facilitar la escolarización y una mejor incorporación al centro educativo del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Asimismo, las Administraciones públicas y otras entidades, públicas y privadas, colaborarán con la Administración educativa para ofrecer a las familias la mejor atención educativa para sus hijos, ofreciendo información y atención complementaria y, en su caso, compatibilizar los aspectos educativos con los médicos y asistenciales.»

Para la puesta en práctica de los cambios asociados a la atención a la diversidad, los Centros docentes que escolarizan a alumnado con CIL han de disponer de horas de profesorado destinadas a reforzar la atención en las materias instrumentales, incrementando los desdobles y aumentando las actividades de refuerzo.

Estos Centros precisan contar con medios y recursos humanos suficientes para afrontar las necesidades específicas que presentan los alumnos con CIL.

2.3. EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA

En desarrollo de lo dispuesto en la LOE, los Reales Decretos que establecen las enseñanzas mínimas abordan el tratamiento a la diversidad, que en las primeras etapas educativas se centra en los siguientes aspectos:

Educación infantil

La intervención educativa debe contemplar como principio la diversidad del alumnado adaptando la práctica educativa a las características personales, necesidades, intereses y estilo cognitivo de los niños, dada la importancia que en estas edades adquieren el ritmo y el proceso de maduración.

Las administraciones educativas establecerán procedimientos que permitan identificar aquellas características que puedan tener incidencia en la evolución escolar de los niños. Asimismo facilitarán la coordina-

ción de cuantos sectores intervengan en la atención de este alumnado.

Los centros adoptarán las medidas oportunas dirigidas a este alumnado que, en función del grado de su capacidad intelectual, presentará necesidad específica de apoyo educativo.

Los centros atenderán a los niños que requieran necesidades educativas especiales buscando la respuesta educativa que mejor se adapte a sus características y necesidades personales.

Educación primaria

La intervención educativa debe contemplar como principio la diversidad del alumnado, entendiendo que de este modo se garantiza el desarrollo de todos ellos a la vez que una atención personalizada en función de las necesidades de cada uno.

Los mecanismos de refuerzo que deberán ponerse en práctica tan pronto como se detecten dificultades de aprendizaje, serán tanto organizativos como curriculares.

Entre estas medidas podrán considerarse el apoyo en el grupo ordinario, los agrupamientos flexibles o las adaptaciones del currículo.

También el Anteproyecto de Ley de Educación de Aragón dedica su artículo 58 a la atención a la diversidad en Educación Primaria, estableciendo lo siguiente:

«1. Las características del alumnado en esta etapa requieren una adecuada atención a la diversidad que permita garantizar una educación de calidad para todo el alumnado en general y, en particular, para quienes presenten necesidad específica de apoyo educativo.

2. Las medidas de atención a la diversidad deberán ir dirigidas a que todo el alumnado desarrolle las competencias básicas propias de cada nivel educativo.

3. La Administración educativa dispondrá los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las dificultades de aprendizaje del alumnado cualquiera que sea su causa. Asimismo, la atención educativa y las medidas de apoyo que requieran tales alumnos se iniciarán desde el mismo momento en que dicha dificultad sea identificada y se regirán por los principios de normalización e inclusión.

4. Se establecerán procedimientos y medidas de apoyo específicos para atender las unidades que escolaricen alumnado de diferentes niveles o cursos en el medio rural.»

En el momento en que un alumno comience a manifestar dificultades en su aprendizaje, el profesorado debe tomar las medidas previstas de atención individual, apoyo y refuerzo educativo para atender esas necesidades específicas del alumno.

Si pese a la aplicación de estas medidas las dificultades persisten, y son significativas, será preciso solicitar una evaluación psicopedagógica y, en el supuesto de que la misma dé como resultado un diagnóstico de alumno con CIL, se deberá realizar un dictamen de escolarización en el que consten las actuaciones precisas para lograr el máximo desarrollo posible de sus competencias.

Las capacidades del alumnado con CIL, en aspectos como la atención, memorización, recuerdo, etc., exigen que sea preciso realizar ajustes en el currículo ordinario, tanto en cuanto a contenidos como a metodología y criterios de evaluación.

Además, las instrucciones dirigidas a los alumnos con CIL han de ser sencillas, para facilitar su comprensión, con un vocabulario accesible a su capacidad e incluso, en momentos puntuales, se puede recurrir a la ayuda que proporcionan determinados materiales audiovisuales.

Frente a las posibles dificultades en cuanto a generalización de aprendizajes, simbolización, abstracción, resolución de problemas, etc. es preciso enfatizar lo concreto y centrarse en aspectos significativos, sin descartar el recurrir a mecanismos de ajuste adaptados a su nivel de desarrollo.

2.4. EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA

En este nivel educativo, la LOE señala que corresponde a las Administraciones educativas regular soluciones específicas para la atención de aquellos alumnos que manifiesten dificultades especiales de aprendizaje o de integración en la actividad ordinaria de los centros, entre los que cabe incluir al alumnado con CIL.

Más explícito es el Anteproyecto de la Ley de Educación de Aragón que, para la Educación Secundaria, indica en su artículo 62 las siguientes medidas de atención a la diversidad:

«1. La Educación secundaria obligatoria se organiza de acuerdo con los principios de educación común y de atención a la diversidad del alumnado. Por lo tanto, los centros desarrollarán el currículo y organizarán los recursos de manera que se facilite a la totalidad del alumnado la consecución de las competencias básicas y el logro de los objetivos de la etapa, con un enfoque inclusivo y mediante procesos de mejora continua que favorezcan al máximo el desarrollo de las capacidades, la formación integral y la igualdad de oportunidades.

2. La Administración educativa dispondrá los procedimientos y recursos precisos para dar una respuesta educativa, en general, a todo el alumnado, y en particular, al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, cualquiera que fuera su causa. Esas respuestas educativas pueden tener un carácter individual o grupal a través de adaptaciones curriculares, agrupamientos flexibles, refuerzo fuera de horario lectivo u otras medidas de organización escolar.

3. En el marco que determine la Administración educativa, se podrán establecer en los primeros cursos de la etapa programas que faciliten la integración de materias en ámbitos, dirigidos al alumnado que presente un elevado desfase curricular y dificultades de aprendizaje, cualquiera que sea su causa.

4. Del mismo modo, los centros dispondrán de autonomía para establecer diversificaciones del currículo desde el tercer curso de la etapa. La Administración educativa regulará los programas de diversificación curricular a que se refiere el artículo 27 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que estarán orientados a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.»

Las características de un alumno con CIL son diferentes de las de un niño con un cociente intelectual normal o de las niñas con otras dificultades de aprendizaje. Además se encuentran diferencias en cuanto al tipo de estrategias usadas, siendo mejores unas u otras en función del entorno y la situación.

En consecuencia, parece conveniente enseñar el uso de diferentes estrategias a todos los niños, independientemente de su cociente intelectual, de forma que puedan utilizarlas en diferentes contextos. Es preciso analizar y comprobar los resultados de intervenciones que se han llevado a cabo con alumnos con CIL a fin de decidir cual es la mejor manera de indicar cómo y qué tipo de estrategias debemos enseñar para mejorar su aprendizaje y rendimiento.

En la mayoría de los casos, será suficiente la aplicación de determinados mecanismos de ajuste establecidos en la legislación educativa, como pueden ser los programas a que alude la Consejera de Educación, Cultura y Deporte en su informe:

«Programa de acompañamiento escolar» o «programa de refuerzo educativo». Para las etapas educativas de primaria y de secundaria. En ellos se trabajan, en horario extraescolar, técnicas y hábitos de estudio, y el refuerzo de los aprendizajes básicos.

«Programa de aprendizaje básico». En el que reciben apoyo alumnos que se incorporan al primer ciclo de secundaria, procedentes de primaria, con desconocimiento o conocimiento insuficiente de los aprendizajes instrumentales sobre todo lectura y cálculo elemental.»

3) PROGRAMAS DE REFUERZO

Los resultados que obtienen los alumnos en las etapas obligatorias del sistema educativo español no son globalmente adecuados, en tanto que las tasas de titulación están alejadas de las deseables y el nivel de abandono de los estudios obligatorios, sin llegar a titular, es alto.

Analizadas las cifras más recientes sobre fracaso escolar en ESO, se observa que en Aragón el porcentaje es algo inferior a la media estatal que se encuentra en el 30.8%. Sin embargo, las cifras de abandono escolar prematuro en España se sitúan en el 31% de los jóvenes entre 18 y 24 años, más del doble que la media de la Unión Europea que está en el 14.8%. Y si bien son muchos los factores que pueden contribuir a incrementar esas cifras de fracaso escolar y abandono prematuro de los estudios, no cabe descartar que en ellas se computen alumnos con CIL.

Parece oportuno, por tanto, que la Administración Educativa aragonesa adopte medidas para disminuir el fracaso escolar. Algunas con carácter general para la mejora de los resultados académicos, mas también se debe centrar la atención sobre aquellas situaciones que contribuyen a aumentar esas cifras de fracaso y que, en la medida en que se concentran en determinados colectivos, con una problemática bien definida, como pueden ser los alumnos con CIL, permiten que esas medidas se ajusten a su realidad concreta y puedan ser implementadas de una forma más eficaz.

Para ello, se han de establecer mecanismos de compensación que permitan a los centros que escolarizan alumnado con CIL, que tienen más necesidades, contar con más recursos que permitan el desarrollo de medidas para atender a la diversidad de estos alumnos y enfrentarse a sus problemas de aprendizaje, posibilitando que se inicie un proceso de mejora de los resultados académicos, aumentando sus expectativas de éxito escolar.

En general, las medidas de refuerzo educativo, cuya finalidad es lograr el éxito escolar, deberán orientarse a la recuperación de los hábitos de estudio y de los conocimientos no adquiridos. Por consiguiente, han de ir dirigidas, fundamentalmente, a los alumnos con dificultades de aprendizaje en los aspectos básicos e instrumentales del currículo y a quienes no han desarrollado hábitos de trabajo convenientemente, circunstancias ambas que pueden darse en alumnos con CIL.

En relación con la retención de lo aprendido, uno de los aspectos sobre los que más se ha investigado con todo tipo de poblaciones es la memoria y la capacidad de recuerdo. También se han realizado diferentes investigaciones sobre este proceso cognitivo en niños con CIL, en las que se han utilizado distintos tipos de material en diferentes situaciones que hacen generalizables sus resultados.

En principio, todos los niños, independientemente de su funcionamiento intelectual, tienen la misma capacidad de recuerdo inmediato, aunque ante preguntas confusas, son más sugestionables los niños con CIL. Además, tras varios días de producirse el evento a recordar, parece que otros niños recuerdan más cosas que los niños con CIL, lo que parece confirmar que estos alumnos olvidan antes lo aprendido con el tiempo, por lo que necesitan una mayor cantidad de horas para consolidar su aprendizaje, aspecto común con niños que presentan otras dificultades de aprendizaje y que confirmaría las coincidencias entre ambos tipos de alumnos.

Las medidas de refuerzo educativo suponen la adopción de distintas metodologías orientadas a la recuperación de conocimientos no adquiridos u olvidados y pueden consistir en refuerzo educativo individualizado en el grupo ordinario o en agrupamientos flexibles que permitan el refuerzo colectivo a un grupo de alumnos, tal como señala el Anteproyecto de Ley de Educación de Aragón que, a este respecto, establece lo siguiente:

«Artículo 22. Alumnado con desfase curricular.

1. Los centros de enseñanza incorporarán a su proyecto curricular las medidas necesarias para dar la respuesta educativa, en general, a todo el alumnado del centro, y en particular, al alumnado con desfase curricular, cualquiera que fuera su causa. Estas respuestas educativas pueden tener un carácter individual o grupal a través de adaptaciones curriculares, agrupamientos flexibles, desdobles u otras medidas de organización escolar.

2. Con la finalidad de que el alumnado esté en condiciones de adquirir las competencias básicas y obtener el Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, la Administración educativa favorecerá que los centros de enseñanza de Educación Primaria y Secundaria desarrollen programas fuera de horario lectivo para reforzar el hábito de trabajo y de estudio, así como para recuperar y reforzar los aprendizajes, destinados al alumnado que acumule retraso escolar.»

Cuando el proceso de aprendizaje de un alumno con CIL así lo requiera, cabe desarrollar adaptaciones curriculares individualizadas, que tendrán distinto grado de alejamiento del currículo ordinario en función de su capacidad, si bien se han de regir, en todo caso, por los principios de normalización e inclusión escolar.

Las adaptaciones curriculares que se aparten significativamente de los contenidos y criterios de evaluación

del currículo se realizarán tomando como referente los objetivos fijados en dichas adaptaciones y, de acuerdo con ellos, se realizará la evaluación y promoción

Son muchos los Centros aragoneses en los que se están desarrollando programas destinados a alumnos con dificultades de aprendizaje de los últimos cursos de Educación Primaria, quinto y sexto, y de Educación Secundaria Obligatoria que, sin una adaptación, tanto de los contenidos como de la metodología, se verían abocados a un abandono prematuro de sus estudios. Tal es el caso del Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo o, el más reciente, Programa de Aprendizaje Básico.

Con la implantación de estos programas se pretende paliar el fracaso escolar, mejorando los resultados académicos mediante la aplicación de medidas de apoyo a los alumnos que más lo necesitan, de forma que puedan proseguir satisfactoriamente su proceso educativo en posteriores niveles obligatorios de enseñanza.

Estos programas, que son necesarios para un adecuado progreso en sus estudios de los alumnos con bajo rendimiento académico, entre los que cabría considerar a los que tienen limitaciones en su capacidad intelectual, deberían extenderse a todos los Centros educativos en los que estén escolarizados alumnos diagnosticados con CIL.

4) DIVERSIFICACIÓN CURRICULAR

La diversificación curricular supone una medida extraordinaria que contempla la LOE para conseguir que ciertos alumnos alcancen los objetivos básicos de la Educación Secundaria Obligatoria. Significa una adaptación del currículo muy profunda, teniendo como referente los objetivos de la etapa, con contenidos específicos y una metodología diferente que permita dar respuesta a intereses definidos.

A la diversificación curricular se han de incorporar alumnos que presentan dificultades de aprendizaje generalizadas, que les ponen en riesgo de no alcanzar los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria. Entre estos alumnos se podrían encontrar quienes tienen una capacidad intelectual próxima al límite inferior de la CIL.

No obstante, siendo conscientes de que son alumnos que han pasado por repetidas experiencias de fracaso a lo largo de su escolaridad obligatoria, se han de mantener expectativas razonables de éxito, aunque en la diversificación curricular es preciso adaptar los contenidos, centrándolos en los aspectos que motivan e interesan a los alumnos.

El enfoque debe estar estrechamente relacionado con la vida adulta y, en particular, dirigido hacia el mundo laboral. Tiene que ser una alternativa realista, que permita dar una respuesta educativa personalizada, muy cercana al alumno, con la finalidad de que pueda llegar a obtener el título de Graduado en Educación Secundaria. Así lo pone de manifiesto el punto 3 del artículo 27 de la LOE, del siguiente tenor literal:

«1. En la definición de las enseñanzas mínimas de la etapa se incluirán las condiciones básicas para establecer las diversificaciones del currículo desde tercer curso de educación secundaria obligatoria, para el alumnado que lo requiera tras la oportuna evaluación. En este supuesto, los objetivos de la etapa se alcanza-

rán con una metodología específica a través de una organización de contenidos, actividades prácticas y, en su caso, de materias, diferente a la establecida con carácter general.

2. Los alumnos que una vez cursado segundo no estén en condiciones de promocionar a tercero y hayan repetido ya una vez en secundaria, podrán incorporarse a un programa de diversificación curricular, tras la oportuna evaluación.

3. Los programas de diversificación curricular estarán orientados a la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.»

No es posible establecer un perfil estandarizado, claro y definitivo del alumnado de diversificación, mas es preciso establecer unos procedimientos y criterios para la selección de estos alumnos, a quienes previamente se habrán aplicado otras medidas de atención a la diversidad sin haber obtenido resultados satisfactorios.

En general, los alumnos con CIL presentan dos de las características exigibles al alumnado de diversificación curricular: Por una parte, muestran un cierto interés por aprender y, por otra, una actitud relativamente positiva hacia el aprendizaje, al menos cuando se les ofrece apoyo y atención individualizada. El cumplimiento de estos requisitos hace que, tras el fracaso en la aplicación de otros programas de refuerzo, un alumno con CIL sea susceptible de incorporarse a un grupo de diversificación curricular.

La diversificación curricular es una medida excepcional, en la que no se trata de estudiar lo mismo pero con menos nivel, sino que se han de lograr unos niveles de competencia curricular adecuados el potencial de aprendizaje del alumno, aplicando criterios pedagógicos, metodológicos y organizativos diferentes.

Para ello, es preciso atender a estos alumnos de diversificación curricular en grupos muy reducidos, por lo que el Centro ha de disponer de suficientes medios, fundamentalmente, recursos humanos. Además se requiere la implicación en el programa de los Departamentos didácticos y una eficaz labor de coordinación entre tutores, orientadores y equipo directivo.

A través de la diversificación curricular, los alumnos han de adquirir los conocimientos necesarios para integrarse con éxito en la vida adulta, ya sea prosiguiendo estudios académicos de formación profesional o bien incorporándose al mundo laboral.

5) CUALIFICACIÓN PROFESIONAL INICIAL

A pesar de todas las medidas de atención a la diversidad que se han mencionado en anteriores apartados de este Informe, tales como adaptaciones individualizadas o diversificación curricular, habrá alumnos que no lleguen a alcanzar los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria. Para este alumnado, aún queda la posibilidad de aplicar una medida compensatoria para lograr la formación básica y profesional que le permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios.

En este sentido, con el fin de evitar el abandono escolar temprano, abrir expectativas de formación y de titulación posterior y, en su caso, facilitar el acceso a la vida laboral, la LOE establece los programas de cualificación profesional inicial destinados a la adquisición de determinadas competencias:

«Artículo 30. Programas de cualificación profesional inicial.

1. Corresponde a las Administraciones educativas organizar programas de cualificación profesional inicial destinados al alumnado mayor de dieciséis años, cumplidos antes del 31 de diciembre del año del inicio del programa, que no hayan obtenido el título de Graduado en educación secundaria obligatoria. Excepcionalmente, y con el acuerdo de alumnos y padres o tutores, dicha edad podrá reducirse a quince años para aquéllos que cumplan lo previsto en el artículo 27.2. En este caso, el alumno adquirirá el compromiso de cursar los módulos a los que hace referencia el apartado 3.c) de este artículo.

2. El objetivo de los programas de cualificación profesional inicial es que todos los alumnos alcancen competencias profesionales propias de una cualificación de nivel uno de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales creado por la Ley 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, así como que tengan la posibilidad de una inserción sociolaboral satisfactoria y amplíen sus competencias básicas para proseguir estudios en las diferentes enseñanzas.

3. Los programas de cualificación profesional inicial incluirán tres tipos de módulos:

a) Módulos específicos referidos a las unidades de competencia correspondientes a cualificaciones de nivel uno del Catálogo citado.

b) Módulos formativos de carácter general, que amplíen competencias básicas y favorezcan la transición desde el sistema educativo al mundo laboral.

c) Módulos de carácter voluntario para los alumnos, que conduzcan a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y que podrán cursarse de manera simultánea con los módulos a los que se refieren los anteriores párrafos a) y b) o una vez superados éstos.

4. Los alumnos que superen los módulos obligatorios de estos programas obtendrán una certificación académica expedida por las Administraciones educativas. Esta certificación tendrá efectos de acreditación de las competencias profesionales adquiridas en relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

5. La oferta de programas de cualificación profesional inicial podrá adoptar modalidades diferentes. Podrán participar en estos programas los centros educativos, las corporaciones locales, las asociaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades empresariales y sindicales, bajo la coordinación de las Administraciones educativas.

6. Corresponde a las Administraciones educativas regular los programas de cualificación profesional inicial, que serán ofrecidos, en todo caso, en centros públicos y privados concertados a fin de posibilitar al alumnado el acceso a dichos programas.»

El objetivo de estos programas es, por una parte, completar la formación de los alumnos, de forma que adquieran capacidades propias de la enseñanza básica, para su ulterior incorporación a la vida activa o, en su caso, para que puedan proseguir estudios de Formación Profesional; y por otra parte, desarrollar y afianzar su madurez personal, mediante la adquisición de hábitos y destrezas que les permitan estar prepara-

dos para el desempeño de actividades profesionales, en oficios u ocupaciones acordes con sus capacidades y expectativas personales.

En particular, los alumnos con CIL podrán incorporarse a estos programas desde el segundo ciclo de Educación Secundaria Obligatoria cuando hayan permanecido en un programa de diversificación curricular y a juicio del equipo educativo que lo atiende, no estén en condiciones de alcanzar los objetivos de la etapa por esa vía, o bien, cuando no les haya sido posible acceder a un programa de diversificación y se encuentren, a juicio del equipo educativo, en grave riesgo de abandono escolar.

En función de su capacidad intelectual, para el alumnado con CIL la finalidad última de estos programas será distinta. Para unos, el objetivo será facilitarles la preparación necesaria para su continuación en el sistema educativo cursando Ciclos Formativos dentro de las enseñanzas de régimen general. Para otros, aquellos con una capacidad intelectual en el límite inferior, próxima a la discapacidad intelectual ligera, estos programas tendrán un carácter terminal, posibilitando la incorporación de estos alumnos a la vida activa mediante el dominio de las técnicas y conocimientos básicos de un oficio a un nivel inferior al correspondiente a la Formación Profesional específica.

Esta doble finalidad se pone de manifiesto explícitamente en el Anteproyecto de la Ley de Educación de Aragón que, en su artículo 63, determina lo siguiente en relación con estos programas:

«1. Los Programas de cualificación profesional inicial tendrán como objetivo la cualificación profesional básica y la adquisición de las competencias de la Secundaria Obligatoria, con el fin de poder continuar con el proceso formativo o acceder al mercado laboral

2. Los centros docentes sostenidos con fondos públicos organizarán los programas de cualificación profesional inicial para los que sean autorizados que, en todo caso, contemplarán los módulos de carácter voluntario a que se refiere el apartado c) del artículo 30.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, cuya superación conduce a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

3. Corresponde a la Administración educativa la regulación de los programas de cualificación profesional inicial, asociados a las cualificaciones profesionales de nivel uno del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales. En dichos programas podrán participar los centros docentes, las corporaciones locales, las asociaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades empresariales y sindicales, estableciendo para ello convenios de colaboración o mediante la convocatoria de subvenciones y ayudas por parte de la Administración Educativa de Aragón.»

Se observa que tanto la normativa estatal, como el Anteproyecto de Ley autonómico, reflejan la posibilidad de que otras administraciones públicas o entidades privadas participen y colaboren con las Administraciones educativas en el desarrollo de estos programas. A través de esa cooperación se podrá evitar la salida del sistema educativo de jóvenes sin la cualificación necesaria para acceder al mundo del trabajo o sin la preparación suficiente para continuar estudios reglados de especialización profesional.

Así, en el caso de Zaragoza, al Ayuntamiento cuenta con centros gestionados por diversas entidades, en los que se imparten estos programas además de proporcionar también formación básica y pre-profesional o formación ocupacional que se complementa con prácticas en empresas o contratos en formación.

Esta red de centros es un servicio público que la Corporación Municipal pone en funcionamiento para ofrecer una alternativa formativa a los jóvenes que abandonan sus estudios obligatorios sin titular.

Este servicio del Ayuntamiento de Zaragoza pretende conseguir que los jóvenes que no han alcanzado una cualificación en el sistema educativo, puedan obtener de un modo más rápido la formación que les prepare para ejercer una profesión en el mercado laboral.

Asimismo, esta formación no es solamente profesional, sino que también está dirigida a alumnos con un cierto historial de fracaso escolar, que no tienen interés en seguir estudiando pero que quieren aprender un oficio. En este sentido, se procura que recuperen la instrucción básica, y que adquieran determinadas habilidades a la vez que se ofrece la posibilidad de cursar una modalidad dirigida al empleo.

Mediante el desarrollo de estos programas, alumnos que se ven abocados a abandonar la enseñanza obligatoria, reciben la educación profesional y personal necesaria para incorporarse a la vida laboral. Para ello, la colaboración entre las instituciones o con otras entidades es fundamental puesto que, además de facilitar sus propios recursos, pueden conocer mejor las necesidades de empleo de la zona e incluso, en algunos casos, pueden ofrecer puestos de trabajo a los alumnos que cursan estos programas. En zonas rurales es posible desarrollar un plan conjunto de cooperación entre municipios con objeto de disponer de más recursos y de tener una información más completa de las necesidades laborales de la comarca permitiendo el nacimiento de cooperativas y otras posibilidades de autoempleo.

Dado el carácter de estos programas de cualificación profesional inicial, los Centros que los impartan, además de disponer de sus propios recursos, necesitarán otro tipo de medios que habrán de ser facilitados bien por la Administración Educativa, o bien por otras Administraciones colaboradoras, ya sea el Municipio, la Comarca, la Diputación Provincial, la Administración Laboral, u otras.

Se detecta por tanto la necesidad de que las Administraciones públicas y, en particular, la Educativa, asuman compromisos con respecto a las organizaciones que implementen estos programas en colaboración con las instituciones, especificando los apoyos con que pueden contar, así como las ayudas económicas, materiales o personales que se les facilitarán.

6) PROPUESTAS DE ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

1.- El estudio de la CIL está menos desarrollado que determinadas discapacidades o que trastornos de conducta, como la hiperactividad, en los que se han centrado muchas investigaciones. Sin embargo, la CIL es una dificultad susceptible de modificación.

Mas para ello es preciso evaluar e intervenir tempranamente tanto en el ambiente educativo como en el

familiar, con objeto de lograr una adecuada adaptación de estos alumnos y un desarrollo acorde con sus limitaciones, pero que les pueda proporcionar un futuro personal y laboral digno y adaptado a la sociedad actual.

En consecuencia, estimamos que es esencial disponer de mecanismos que permitan una detección precoz de la CIL en la escuela.

2.- En la vida de las personas con CIL, existen determinados momentos clave. El primero de ellos, es cuando toman conciencia de su limitación intelectual, normalmente diagnosticada en la etapa escolar. En ese momento adquiere especial relevancia la denominación que se utilice, de la que se debe eliminar cualquier aspecto peyorativo, así como los prejuicios que pueden conducir a que no se valoren adecuadamente las capacidades de estos alumnos y no se les proporcionen oportunidades para su adaptación.

El reconocimiento de la CIL no debe suponer la creación de una nueva etiqueta de discriminación, sino que ha de contribuir a poner en marcha los procedimientos necesarios para alcanzar la integración educativa, social y laboral de quienes tienen esa limitación. Para ello, en ciertos momentos del proceso de enseñanza, será preciso el desarrollo de programas específicos que les faciliten el aprendizaje de determinadas habilidades que otros menores adquieren sin dificultad.

3.- Dado que los alumnos con CIL se implican sin problemas en la realización de tareas adecuadas a sus posibilidades, se debe favorecer su participación en actividades que reúnan las condiciones necesarias para que puedan asumirlas con garantías de éxito. En este sentido, se han de tener en cuenta sus limitaciones para la adquisición de competencias específicas en determinadas materias, como las matemáticas.

Estimamos que se debe adecuar el nivel de exigencia a su capacidad y, de esta forma, tratar de evitar que acumulen fracaso tras fracaso en su proceso de aprendizaje con la consiguiente afectación psicológica, no sólo en su actitud a la hora de emprender nuevas tareas, sino incluso en su autoestima.

4.- Los alumnos con CIL suelen tener dificultades para asumir responsabilidades, con una mayor dependencia en este sentido de los adultos. Sin embargo, no se debe incurrir en la sobreprotección, prestando solamente el grado de ayuda que puntualmente requieran.

Y ante esa dependencia, que puede llegar a generar falta de iniciativa, en nuestra opinión, se debe potenciar la participación de alumnos con CIL en actividades de aprendizaje que promuevan la consecución de más autonomía e independencia.

5.- Dependiendo del grado de afectación, estos alumnos pueden presentar algunas dificultades en cuanto a la inteligencia social, es decir la capacidad para relacionarse con los demás en los diferentes ámbitos de la vida personal, social o laboral.

El hecho de no saber usar convenientemente algunas habilidades sociales (dar y recibir información, hacer y recibir una crítica, hacer y recibir cumplidos, solucionar problemas etc.) puede dificultar su adaptación social. Se puede dar el caso de no ser capaces de hacer amigos ni desempeñarse con eficiencia en la familia o en la comunidad. Asimismo, pueden no tener un nivel suficiente de asertividad o empatía para desenvolverse en determinadas situaciones.

En consecuencia, con objeto de evitar que, en el ámbito escolar, su campo de relaciones sea muy restringido, se les ha de procurar un entorno social adecuado en el que puedan participar de forma efectiva. Es preciso informar, orientar y concienciar a sus compañeros de clase para lograr una dinámica que contribuya a la normal integración de estos alumnos en el grupo.

6.- Las capacidades de alumnos con CIL en aspectos como la atención, memorización, recuerdo, etc., exige que sea preciso realizar ajustes en el currículo ordinario, tanto en cuanto a contenidos como a metodología y criterios de evaluación.

Además, para facilitar su comprensión, se han de dar a los alumnos con CIL instrucciones sencillas, con un vocabulario accesible a su capacidad e incluso, en momentos puntuales, utilizar la ayuda que puede proporcionar material audiovisual diseñado al efecto.

Frente a las dificultades que puedan presentar en cuanto a generalización de aprendizajes, simbolización, abstracción, resolución de problemas, etc. es preciso enfatizar lo concreto y centrarse en aspectos significativos, sin descartar el recurrir a mecanismos de ajuste adaptados a su nivel de desarrollo.

En este sentido, cuando su proceso de aprendizaje así lo requiera, cabe desarrollar adaptaciones curriculares individualizadas o la aplicación de otros programas establecidos en la legislación educativa, como pueden ser los de refuerzo y apoyo o cualquier otra medida de las que han sido analizadas en este Informe.

7.- Para la puesta en práctica de los cambios asociados a la atención a la diversidad, los Centros docentes que escolarizan a alumnado con CIL han de disponer de horas de profesorado destinadas a reforzar la atención en las materias instrumentales, incrementando los desdobles y aumentando las actividades de refuerzo.

Estos Centros precisan contar con medios y recursos humanos suficientes para afrontar las necesidades específicas que presentan los alumnos con CIL.

SEXTO.— ASPECTOS SANITARIOS DE LA CAPACIDAD INTELLECTUAL LÍMITE

1) POSIBLES CAUSAS QUE GENERAN LA CAPACIDAD DE INTELIGENCIA LÍMITE

Distintos estudios realizados evidencian que, desde el punto de vista sanitario, las personas con inteligencia límite tienen un aspecto de apariencia de normalidad que no puede poner de manifiesto su discapacidad y, habitualmente, aparece un desfase entre su edad cronológica y su edad mental.

Por ello, la mayor complicación para la realización de una detección precoz y atención temprana, estriba en la dificultad para realizar un diagnóstico médico en los primeros años de vida.

En una Conferencia sobre Neuropsiquiatría (J. Artigas-Pallarés, D. García Novell y E. Rigau Ratera), se delimitó que las personas con capacidad de inteligencia límite no suelen mostrar características físicas que las identifiquen, sin disponerse de pruebas biológicas que permitan un diagnóstico etiológico, por lo que en los niños con inteligencia límite pasa muy desapercibida la causa del fracaso escolar que habitualmente manifiestan.

Desde la vertiente sanitaria, se sostiene que el problema ha sido poco abordado y existe poca sensibilidad respecto al mismo en ámbitos médicos ya que, a pesar de ser conscientes que en muchos casos existe una base biológica del problema, no hay marcadores que permitan un diagnóstico causal específico.

Estos autores señalan como causas que generan o conducen a una capacidad de inteligencia límite los siguientes:

1. Inespecíficas.
2. Lesiones cerebrales.
 - Prenatales.
 - Perinatales.
 - Postnatales.
 - Epilepsias.
3. Trastornos genéticos específicos. Fenotipos conductuales.
4. Trastornos específicos del desarrollo neurocognitivo.
5. Trastornos específicos del aprendizaje.
 - Dislexia.
 - Discalculia.
 - Trastorno del aprendizaje no verbal.
6. Otros trastornos del desarrollo.
 - Trastornos de la comunicación.
 - Trastorno de déficit de atención/hiperactividad.
 - Síndrome de Tourette.
7. Trastornos generalizados del desarrollo.
 - Síndrome de Asperger.
 - Autistas de funcionamiento elevado.
8. Ambientales

Se ha estudiado con detenimiento el síndrome alcohólico fetal («Warren KR, Bast RJ. Alcohol-related birth defects: an update. Public Health Reports 1988; 103: 638-42») que, por su trascendencia social, se debe destacar el efecto fetal del alcohol. Esta sustancia tóxica tiene una gran influencia en el cerebro fetal, lo que conlleva un retraso de crecimiento intrauterino o posnatal (peso, talla, o perímetro craneal) y un retraso en las adquisiciones o afectación intelectual.

Evidencian que las causas perinatales desempeñan también un papel importante como causa del retraso límite. Los estudios de seguimiento de neonatos con factores de riesgo perinatal, han puesto reiteradamente en evidencia la posible relación entre el sufrimiento fetal y el coeficiente intelectual.

El peso al nacer es otro parámetro a tener en cuenta («Sorensen HT, Sabroe S. Birth weight and cognitive function in young adult life: historical cohort study»). La prematuridad por debajo de las 34 semanas puede predecir una disminución del coeficiente intelectual a los 5 años entre 3 y 10 puntos, en tanto que el bajo peso para la edad gestacional predice una disminución entre 1 y 5 puntos.

En el II Congreso Internacional de Neuropsiquiatría, «Perfiles Cognitivos de la Inteligencia Límite. Fronteras del Retardo Mental», también se evidenció que desde la vertiente sanitaria el problema ha estado poco abordado y que existía una insuficiente sensibilidad respecto al mismo en algunos ámbitos médicos. Los motivos a los que obedecía esta situación podrían ser los siguientes:

— En algunos casos, la capacidad de inteligencia límite, podría ser una variante de la normalidad y, por ende, no estar vinculada a ninguna causa patológica

de tipo biológico y/o ambiental. En consecuencia, por la misma razón que se considera un dato estadístico la existencia de individuos intelectualmente muy favorecidos, es necesario admitir la existencia de otros con ciertas limitaciones.

— El hecho de tener una capacidad de inteligencia límite puede estar en ocasiones muy ligado al contexto cultural y social en que se ha desarrollado el niño. Las oportunidades pedagógicas y el entorno familiar juegan un papel importante. No hay duda que en ambientes sociales desaventajados la prevalencia de capacidad intelectual límite puede ser superior. Por lo tanto, en ciertos casos, se trata en gran parte de un problema educativo o social.

— Pese a reconocer en bastantes supuestos la base biológica del problema, se afirmaba que no existían marcadores que permitieran un diagnóstico causal específico, por lo que existía un cierto sentimiento de frustración por parte de los médicos al no poder dar una respuesta unívoca sobre la causa del problema.

No obstante lo anterior, en el Congreso antes citado «Perfiles Cognitivos de la Inteligencia Límite Fronteras del Retardo Mental», se sostiene que resulta necesario asumir que se trata de un problema muy importante con las siguientes connotaciones desde el punto de vista social y sanitario:

«— Elevada prevalencia.

— Fuerte repercusión en el niño y la familia.

— Posibilidad de adecuar ayudas tanto desde la vertiente educativa como médica.

— Posibilidad de prevención, tanto a nivel educativo como en el ámbito de consejo genético.

— Posibilidad de profundizar en el conocimiento de las causas multifactoriales del problema.

— Posibilidad de identificar en un porcentaje de casos causas médicas, actualmente muy tipificadas (epilepsias, patología perinatal, efectos fetales del alcohol, del tabaco y fármacos, síndrome X frágil, otras cromosomopatías, displasias cerebrales, etc.

— Posibilidad de determinar el riesgo genético.

— Posibilidad de definir unas características cognitivas y conductuales específicas para cada caso; o bien, agrupadas entorno a determinado síndrome o enfermedad.

— Posibilidad de valorar la repercusión de posibles trastornos específicos del aprendizaje, déficit de atención, trastornos del lenguaje y trastornos autistas como factores determinantes a través de los cuales se ha llegado a una capacidad de inteligencia límite, como resultado de una falta de adquisición de conocimientos y desarrollo de habilidades cognitivas».

2) DIAGNÓSTICO PRECOZ Y ATENCIÓN TEMPRANA DE LAS PERSONAS CON CAPACIDAD INTELECTUAL LÍMITE

En el informe proporcionado por el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón se ha puesto de manifiesto que se han iniciado unas actuaciones encaminadas a la prevención y el diagnóstico precoz de algunas de las posibles causas que pueden revertir tanto en la disminución de la incidencia de la inteligencia límite como en las posibles consecuencias negativas sobre la salud.

Diversos tratados que estudian el origen del problema («Trastornos específicos del aprendizaje, Marina Magaña y Pedro Ruiz-Lázaro»), informan que el profesional ha de contar con experiencia, paciencia y tiempo e investigar cuál ha sido el momento de la presentación del problema. Así, ha de examinar la Historia Clínica del paciente, motivo de la consulta, cuáles son sus antecedentes personales y familiares, su historia escolar, de existir, y proceder a una exploración física y neurológica.

Sólo con un correcto diagnóstico se podrá aplicar un eficaz tratamiento.

Señalan que el tratamiento terapéutico debe iniciarse de forma lo más temprana posible. El pediatra debe descartar trastornos orgánicos que justifiquen las dificultades escolares, e informar adecuadamente a ambos padres y someter al niño con a las pruebas que considere necesarias para confirmar el diagnóstico, derivando a otros especialistas (psiquiatra infantil, psicólogo clínico, unidad de salud mental infanto-juvenil, logopeda) si lo cree oportuno, coordinando el equipo multidisciplinar y llevar a cabo un seguimiento continuado de los resultados de las actuaciones puestas en práctica para superar las dificultades detectadas.

La infancia y la adolescencia, continúan afirmando, son las edades más receptivas para las intervenciones preventivas, especialmente para formar conciencia individual, así como de los conocimientos, capacidades y motivaciones para la adquisición de hábitos. Por ello, conocer los factores de vulnerabilidad es imprescindible para tomar medidas porque la prevención es fundamental tanto en la infancia como en la adolescencia.

Por tanto, estos autores concluyen con que resulta necesario:

a. Disponer de medios humanos y técnicos para detección de los trastornos, como garantía para mejorar el rendimiento escolar.

b. Intervención prioritaria.

Ello sólo es posible si los profesionales de la salud se sensibilizan con el hecho de que han de valorar los problemas escolares y los trastornos del aprendizaje del mismo modo y metodología que las enfermedades crónicas de los pacientes ya que, las personas con inteligencia límite evolucionan bien si sus problemas se detectan precozmente y se instaura a tiempo el tratamiento correcto y, así, se consigue un mayor nivel de salud integral y calidad de vida en las etapas de desarrollo y, como consecuencia, en el adulto.

En este tratado se sostiene que cuando funcionan los canales de detección temprana e intervención especial apropiada, la mayoría de los niños y adolescentes pueden superar o aprender a compensar los problemas escolares que se hayan podido presentar.

Un tercio de los adolescentes con trastornos de conducta, presentaron problemas escolares en la enseñanza primaria pero no fueron diagnosticados a tiempo y, por tanto, no tratados adecuadamente, siendo que el pronóstico empeora proporcionalmente al tiempo que se tarde en detectar cualquier tipo de problema referido.

En el «Libro Blanco de la Atención Temprana. Autor: Grupo de Atención Temprana», se manifiesta que la prevención y la detección de posibles alteraciones en el desarrollo infantil es un aspecto fundamental de la Atención Temprana en la medida en que va a posibilitar la puesta en marcha de los distintos mecanismos de

actuación de los que dispone la comunidad. Por ello, cuanto antes se realice la detección, existirán mayores garantías de prevenir patologías añadidas, lograr mejoras funcionales y posibilitar un ajuste más adaptativo entre el niño y su entorno.

En consecuencia, se sostiene que la detección temprana de los trastornos en el desarrollo infantil constituye el paso imprescindible para el diagnóstico y la atención terapéutica y resulta fundamental para poder incidir en una etapa en la que la plasticidad del sistema nervioso es mayor y las posibilidades terapéuticas muestran su mayor eficacia.

Así, la detección de signos de alerta, que constituyen posibles indicadores de trastornos en el desarrollo infantil, debe estar presente en el trabajo cotidiano de todos aquellos que trabajan con poblaciones infantiles, iniciando un proceso diagnóstico y una intervención terapéutica.

No obstante lo anterior, inciden en que hay una serie de circunstancias que pueden impedir o evitar estos trastornos en los primeros años de vida, señalando textualmente los siguientes:

— Las tendencias banalizadoras o contemporizadoras que dejan en manos del «ya se le pasará» la responsabilidad terapéutica ante problemas que bien merecen una atención y evaluación serias.

— Las tendencias reduccionistas, que llevan a interpretar incorrectamente numerosos comportamientos atípicos de los niños, al atribuirlos de forma exclusiva a deficiencias o inadecuaciones educativas de los padres o por el contrario, a factores físicos o biológicos aislados.

— El temor o la resistencia a iniciar un proceso diagnóstico y terapéutico para evitar «etiquetar» de forma precoz, aun reconociendo la existencia de «problemas».

— El desconocimiento u olvido de la existencia de problemas relacionales o interaccionales precoces y la negación del sufrimiento psíquico del niño.

— La necesidad de creación de programas específicos de detección y eliminación de las condiciones de riesgo.

Todos estos factores contribuyen a que buen número de niños y niñas que presentan trastornos en su desarrollo no sean detectados y pueda producirse un agravamiento de sus disfunciones y conflictos al no acceder a la ayuda terapéutica que precisan.

Por último, añaden que:

«... el equipo pediátrico, a través de las visitas regulares al niño en los primeros años de vida y de los programas de control del niño sano debería ser sin duda el principal agente de la detección temprana. La observación directa del niño y la información aportada por los padres en una entrevista abierta a sus inquietudes y dirigida a obtener aquellos datos más relevantes, permite confirmar la normalidad del desarrollo infantil o establecer la situación de sospecha de desviación en el mismo.

Tan sólo una minoría de los niños que presentan problemas de grado leve en su desarrollo tiene antecedentes perinatales y por tanto la mayoría no se incluye en un programa específico de seguimiento. La detección debe realizarse en estos casos en el marco de la consulta regular pediátrica.

Un adecuado seguimiento evolutivo de la población infantil en general debería conducir a una ade-

cuada detección de los trastornos del desarrollo, al poner en evidencia signos y desviaciones en el desarrollo que permiten la identificación de los correspondientes trastornos en los primeros años:

a) Durante el primer año se podrán diagnosticar la mayoría de los trastornos más graves del desarrollo.

b) A lo largo del segundo año, pueden detectarse las formas moderadas o leves.

c) Entre los dos y los cuatro años se van a poner de manifiesto los trastornos y retrasos del lenguaje.

d) A partir de los 5 años se hacen evidentes en la escuela, si no se han detectado previamente como es posible y deseable, la inteligencia límite, las disfunciones motoras finas, las dispraxias, etc., al ocasionar dificultades en los aprendizajes escolares.»

Por tanto, se considera que una importante función de los Centros de Atención Temprana y Desarrollo Infantil y de los equipos de Salud Mental Infantil, consiste en su apoyo a los equipos de Primaria en la labor de detección de los trastornos del desarrollo infantil en los distintos ámbitos, coordinando y desarrollando problemas conjuntos que faciliten la detección por parte de los profesionales de la salud, de aquellos trastornos que pasan desapercibidos o son malinterpretados en sus primeras etapas, como puede ser el que abordamos en este informe.

III. SUGERENCIAS

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, SE FORMULAN LAS SIGUIENTES SUGERENCIAS

1) SUGERENCIA AL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN:

Que, atendiendo a las consideraciones reflejadas en la presente resolución en relación con el colectivo de personas con capacidad intelectual límite, se insista en la medida en que sea posible en los siguientes aspectos:

— Fomentar el empleo ordinario con apoyo.

— Favorecer administrativamente el mantenimiento y la creación de Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción.

— Establecer programas específicos de apoyo para la integración laboral de este colectivo, teniendo en cuenta que, en ocasiones, se engloban en unos mismos programas para «colectivos desfavorecidos» grupos tan dispares como son mujeres maltratadas, desempleados de mayor edad, etc., que muy poco tienen que ver con las personas con inteligencia límite.

— Estudiar las propuestas que se plasman en la presente resolución para concienciar a los empresarios y fomentar la contratación por éstos de personas con discapacidad.

2) SUGERENCIA AL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN:

— Que se adopten cuantas medidas resulten necesarias en orden a garantizar el carácter público de las estructuras administrativas o institucionales existentes o futuras que asuman el ejercicio tutelar de las personas

con inteligencia límite, su suficiencia financiera así como la debida dotación de recursos y medios personales especializados que aseguren un correcto funcionamiento de estos instrumentos de protección.

— Que se arbitren mecanismos para prestar los apoyos intermitentes y de diferente intensidad que las personas con inteligencia límite precisan a lo largo de su vida, dadas las limitaciones cognitivas, educativas, personales, sociales y laborales que precisan, así como para atender las necesidades propias del ciclo vital específico de estas personas dotando de cobertura legal los apoyos y actuaciones requeridas (residencias especializadas, etc.).

— Que se potencien los servicios específicos para cubrir las necesidades del colectivo (psicología, psicomotricidad, fisioterapia, logopedia, etc.).

— Que se articulen instrumentos que faciliten una adecuada tutela de las personas incapacitadas, con una dotación adecuada de recursos humanos y económicos a instrumentos como la comisión de tutelas, fundaciones tutelares (públicas, privadas o mixtas).

— Posibilitar la existencia de servicios de orientación, asesoramiento o información a las familias afectadas con la finalidad de que el entorno familiar favorezca la integración laboral de estas personas. Que se facilite entre las familias, en general, un mayor conocimiento de la Capacidad Intelectual Límite a fin de que su diagnóstico no suponga una nueva etiqueta de discriminación. Que se aporte suficiente información a las familias afectadas con objeto de que eviten la sobreprotección hacia estos menores, promuevan la realización de actividades que favorezcan la consecución de más autonomía e independencia, les faciliten su adaptación en un entorno social adecuado, potencien su desarrollo acorde con sus limitaciones, y les impongan un nivel de exigencia conforme a su capacidad intelectual.

3) SUGERENCIA AL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE:

— Que se aporten los medios necesarios que permitan una detección precoz de la Capacidad Intelectual Límite en la escuela, así como los recursos humanos que se precisan para afrontar las necesidades específicas que presentan los alumnos con Capacidad Intelectual Límite.

— Que se facilite un mayor conocimiento de la Capacidad Intelectual Límite entre todos los sectores de la comunidad educativa, en particular, el profesorado, a fin de que faciliten a estos alumnos la comprensión de conceptos con instrucciones sencillas y vocabulario accesible, y frente a las dificultades en su aprendizaje, realicen los ajustes precisos en el currículo ordinario y, en su caso, según las necesidades específicas que presenten, desarrollen los programas de atención a la diversidad previstos en la normativa de aplicación vigente más acordes a sus limitaciones.

4) SUGERENCIA AL DEPARTAMENTO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y UNIVERSIDAD:

— Que se potencien las investigaciones sobre la Capacidad Intelectual Límite.

5) SUGERENCIA AL DEPARTAMENTO DE SALUD Y CONSUMO

— Que, constatada la importancia de una detección precoz para un correcto tratamiento de las personas con inteligencia límite, se lleven a cabo posibles actuaciones (campañas de sensibilización o información, etc.) dirigidas a los profesionales sanitarios, a fin de posibilitar en tales supuestos la obtención de un diagnóstico médico en los primeros años de vida, elaborando protocolos de prevención y actuación en caso de detectarse el mismo.

Asimismo, PROCEDE DAR TRASLADO AL DEFENSOR DEL PUEBLO de los siguientes problemas examinados en la presente resolución para su estudio a los efectos que considere oportunos en el ámbito de sus competencias:

1º) Desde distintos sectores se sigue señalando que se debería considerar la inteligencia límite como una discapacidad a la que se asigne directamente un 33 % de minusvalía como mínimo dado que, si bien la situación ha mejorado con la nueva norma, hay casos que no quedan suficientemente amparados porque se les reconoce un porcentaje menor y ello priva a algunas personas con inteligencia límite de la posibilidad de recibir determinados apoyos.

2º) Se nos ha trasladado el problema que representa que la normativa estatal (Ley 44/2007, de 13 de diciembre, por la que se regula el régimen de las empresas de inserción) impida prolongar el vínculo de estos trabajadores con las empresas de inserción, a diferencia de lo que sucede en la regulación autonómica. La posibilidad de subvencionar con carácter indefinido la contratación laboral por empresas de inserción de aquellos colectivos en los que resulta imposible el tránsito al empleo normalizado (tal y como se contempla en el decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las empresas de Inserción Laboral) resulta muy favorable para apoyar a las personas con inteligencia límite dado que, como se nos ha hecho llegar desde la Fundación Picarral, hay determinados trabajadores que por sus propias características nunca van a estar en condiciones de salir de la empresa de inserción e integrarse en el empleo normalizado, y retirar la subvención en estos casos a partir de un determinado momento supone penalizar a las empresas que se quedan con los trabajadores más desfavorecidos y, por ende, desincentivar que sean contratados.

3º) También se nos ha trasladado la enorme importancia de eliminar el límite temporal de los enclaves laborales para fomentar el empleo protegido de estos colectivos, ya que el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad dispone en su artículo 5, al describir el "contrato entre el centro especial de empleo y la empresa colaboradora" impide mantener por más tiempo los enclaves laborales, en contra de lo que nos han trasladado como conveniente para favorecer a este colectivo.