

DEFENSOR DEL PUEBLO

Estudio sobre

**GRATUIDAD DE LOS LIBROS DE TEXTO:
programas, ayudas, préstamos y reutilización**

Octubre de 2013



Madrid

PRESENTACIÓN

El derecho fundamental a la educación exige que se den conjuntamente determinadas condiciones –buena parte de las cuales están implícita o explícitamente fijadas por el texto constitucional–, cuya garantía de cumplimiento corresponde a los poderes públicos. Así, pues, es necesario asegurar la existencia de plazas y centros educativos suficientes; hay que programar las enseñanzas y establecer planes de estudio homologados; hay que contar con docentes cualificados para impartirlos; y, además, para que todo lo anterior sirva a su finalidad, hay que situar a los alumnos en una posición real de igualdad en el acceso y mantenimiento de su derecho a la educación.

Sin duda, los avances logrados en los últimos treinta años en este campo han sido notables, incluida la igualdad de todos ante la educación. Pero esta evidencia no puede ocultar, sin embargo, algunas carencias relativas a igualdad, de las que son reflejo las quejas que recibe esta Institución. A una de estas carencias detectadas y a su superación se dirige el trabajo que ahora se presenta: «Gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización».

El Defensor del Pueblo entiende que el carácter gratuito de la enseñanza en los niveles educativos obligatorios constituye un instrumento dirigido a garantizar el acceso de todos a tales estudios, y considera por ello que dicho carácter gratuito debería hacerse extensivo a los libros de texto o material didáctico utilizados para cursar los referidos niveles, lo que exige medidas que hagan posible el acceso de los alumnos a los mismos sin coste alguno. Esta opinión, que ya expresó el Defensor del Pueblo en su informe anual de 1995, ha sido avalada y compartida por el Consejo Escolar del Estado, que en su informe del curso 1998-1999 dice: «La Constitución española es taxativa. La Educación básica es obligatoria y gratuita. El libro de texto o material didáctico que sea preciso para impartir la educación básica y, por tanto, para garantizar el derecho fundamental a la Educación ha de ser gratuito. El Consejo Escolar insta a las administraciones educativas para que arbitre las medidas necesarias, en la forma que considere más efectiva, a fin de garantizar este derecho en todos los centros sostenidos con fondos públicos».

Han sido diversos los planes y programas implantados por las administraciones educativas a lo largo del tiempo para alcanzar el objetivo de la gratuidad de los libros de

texto y material didáctico, aunque no siempre esos planes y programas alcanzasen a la totalidad de los alumnos de cada ámbito ni a la totalidad del coste de estos materiales imprescindibles. Hoy se hace más patente la necesidad de mantener e incrementar los esfuerzos realizados hasta el presente porque la igualdad ante el derecho a la educación no puede verse perturbada en su inicio por las dificultades que los alumnos y sus familias puedan tener a la hora de proporcionarles los elementos básicos para el aprendizaje.

Así pues, la Institución ha querido conocer de primera mano la atención que las administraciones educativas prestan a sus obligaciones en este ámbito, las modalidades de ayudas o préstamos que han implantado, los resultados que de éstas se derivan y la evolución de las consignaciones presupuestarias destinadas a este fin.

Además, la Institución quiere hacer hincapié, muy especialmente, en la conveniencia de establecer procedimientos, de acuerdo con los centros y las asociaciones de padres y madres, para facilitar la reutilización de los libros de texto por parte de los alumnos.

Dicha reutilización implica la adquisición de un hábito de alto valor educativo y social. Los materiales escolares tienen alto coste para la sociedad, vía presupuestos del Estado, de las comunidades autónomas y para los padres. Los alumnos deben ser conscientes de ello y adquirir el hábito de la reutilización de los mismos, en las mejores condiciones posibles, al igual que se reutilizan otros muchos bienes materiales que una sociedad avanzada no se permite desechar.

Hacer posible la reutilización supone conductas de ejemplaridad en la sociedad y buen uso de los bienes que pueden y deben ser compartidos.

Madrid, octubre de 2013



Soledad Becerril
DEFENSORA DEL PUEBLO

ÍNDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN	3
1. INTRODUCCIÓN	7
2. BREVE REFERENCIA AL MARCO LEGAL Y A LAS ACTUACIONES PREVIAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.....	8
3. PLANTEAMIENTO Y OBJETO DEL ESTUDIO	10
4. PROGRAMAS DE AYUDAS Y DE GRATUIDAD DE LOS LIBROS DE TEXTO: ANÁLISIS DE LOS DATOS APORTADOS PARA EL PERÍODO 2008-2009 A 2012-2013	14
4.1. Datos relativos a financiación	14
4.2. Datos relativos a alumnado y beneficiarios.....	22
4.3 Referencia a los datos aportados por cada Comunidad en relación con el sistema o sistemas de apoyo a la gratuidad utilizados	27
5. OTRAS VOCES: VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AYUDAS ECONÓMICAS DIRECTAS Y DE PRÉSTAMOS POR LOS COLECTIVOS AFECTADOS	31
Opiniones de familias y personal docente	32
Valoraciones referidas a aspectos concretos de los modelos implantados en el respectivo ámbito territorial	34
Opiniones del sector de editores y distribuidores de los libros de texto	35
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37
6.1. Conclusiones	37
6.2. Recomendaciones	40
7. ADENDA	43

Este trabajo ha sido realizado a partir de los datos proporcionados por las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de gestión, sobre la evolución experimentada por los programas aplicados en cada uno de ellos para el apoyo a la gratuidad de los libros de texto en las etapas de enseñanza obligatoria, entre los cursos 2008-2009 y 2012-2013. Debe tenerse en cuenta que la variedad de programas y sistemas aplicados en cada ámbito, y la diversidad de formas de financiación de los mismos, limitan la homogeneidad de los criterios, lo cual debe tenerse presente al extraer conclusiones sobre los resultados que los mismos arrojan.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los logros más evidentes del estado social y democrático de derecho que proclama la Constitución es el establecimiento de una educación básica obligatoria y gratuita, que en nuestra configuración legal actual alcanza a toda la población de edad comprendida entre los seis y los dieciséis años. Este derecho -y deber- fundamental es un elemento esencial para lograr el pleno disfrute de los restantes derechos y libertades, y para el correcto cumplimiento de las obligaciones que a los ciudadanos nos corresponden. No en vano la Constitución proclama: «La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de la convivencia y a los derechos y libertades fundamentales».

Así pues, la educación básica obligatoria y gratuita es un mecanismo nuclear de nuestro sistema social a través del cual se posibilita que los ciudadanos se sitúen en una posición de igualdad, con independencia de sus circunstancias personales, económicas y sociales, a partir de la cual puedan desarrollar sus aptitudes y capacidades y desenvolverse en la vida colectiva.

La crisis económica iniciada a partir de 2008 ha tenido consecuencias directas en muchos ámbitos de la vida económica y social. Los distintos servicios públicos, y en especial aquellos que tienen un contenido fundamentalmente prestacional, han padecido restricciones de diversa índole, posiblemente inevitables muchas de ellas, que afectan a los destinatarios de los mismos y a la calidad y volumen del servicio prestado. La educación sólo parcialmente ha podido evitarlas, y ello aunque nadie puede ignorar que la inversión en este ámbito es imprescindible para el bienestar y el progreso. Aun así, las restricciones presupuestarias han alcanzado al servicio público educativo recortando, entre otras cosas, prestaciones y ayudas dirigidas a los alumnos y sus familias, lo que dificulta lograr el objetivo, nunca plenamente alcanzado, de garantizar el derecho de todos a la educación y a la gratuidad de la enseñanza básica.

Las quejas que los ciudadanos dirigen a esta Institución revelan la preocupación que estas restricciones les producen en un momento en el que, además, su capacidad económica se ha visto severamente mermada. Son muchas las familias sin ingresos o con ingresos muy precarios que sólo les permiten atender a las necesidades más básicas y que precisan más que nunca que la previsión constitucional de una educación básica gratuita para sus hijos sea una realidad y no un objetivo a alcanzar.

Como ya se ha mencionado en la presentación de este trabajo, el Defensor del Pueblo entiende que el carácter gratuito de la enseñanza en los niveles educativos obligatorios constituye un instrumento dirigido a garantizar el acceso de todos a tales estudios, y considera por ello que dicho carácter gratuito debería hacerse extensivo a los libros de texto utilizados para cursar los referidos niveles, lo que exige la articulación de medidas que hagan posible el acceso de los alumnos a los mismos sin coste económico para sus familias.

Dado el objetivo último a que tienden los sistemas de ayudas para la adquisición o de préstamo de libros de texto y material didáctico, que no es otro que garantizar la gratuidad de la enseñanza básica, el Defensor del Pueblo considera que sería deseable su generalización progresiva y, en último término, el acceso plenamente gratuito de todos los alumnos que cursan enseñanzas obligatorias a estos materiales imprescindibles. A este planteamiento han respondido las convocatorias de ayudas y programas de préstamo de libros de texto desde que fueron implantadas en el año 1995, incrementándose su presupuesto, así como su número e importe curso tras curso hasta el inicio de la presente crisis económica.

La inversión de esta tendencia, que se observa a partir del curso 2008-2009, probablemente a causa de las reducciones presupuestarias, ha significado un grave retroceso en el proceso indicado, que ha llevado a esta Institución a solicitar de las citadas administraciones información relativa a la evolución experimentada en los últimos ejercicios por los citados procedimientos. Con ello se quiere disponer de datos y elementos de juicio para ejercer la función de garantía de los derechos fundamentales que la Constitución atribuye al Defensor del Pueblo, formulando una serie de recomendaciones que contribuyan a garantizar a los ciudadanos el acceso gratuito y pleno a la educación básica.

2. BREVE REFERENCIA AL MARCO LEGAL Y A LAS ACTUACIONES PREVIAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

La Constitución es taxativa: «La enseñanza básica es obligatoria y gratuita» (art. 27.4). Por su parte la vigente Ley Orgánica de Educación (LOU) en su artículo 4, tras reiterar el mandato constitucional, precisa: «La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad. No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario cursando la enseñanza básica hasta los dieciocho años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso, en las condiciones establecidas en la presente Ley».

Hay quien ha querido ver en la dicción literal de la Constitución una restricción de la gratuidad a la «enseñanza», limitando su alcance a su impartición y no a los libros y

materiales didácticos necesarios para completar el proceso de aprendizaje. Asimismo, también en varias ocasiones, se ha sostenido el criterio de que las ayudas y programas tendientes a lograr total o parcialmente esa gratuidad debían alcanzar únicamente a los alumnos de centros sostenidos con fondos públicos y no a los escolarizados en centros privados, con fundamento en la presumible superior capacidad económica de sus familias y en la naturaleza privada del titular del centro.

El Defensor del Pueblo, como ya se ha dicho, no comparte en absoluto estos criterios, y considera que la gratuidad ha de abarcar a todo el conjunto de actividades y medios que resultan precisos para que los alumnos cursen las enseñanzas correspondientes. No debe perderse de vista que la Constitución no sólo define la enseñanza básica como gratuita, sino también como obligatoria. Y del establecimiento de ese deber constitucional -impuesto a los menores destinatarios de la norma- ha de deducirse el correlativo deber público de proporcionar todos los medios imprescindibles para que pueda ser cumplido. Y en ello no influye la naturaleza pública o privada de los centros educativos, ya que el dato de referencia es, en todo caso, el de las enseñanzas que se cursen y su carácter obligatorio.

De acuerdo con ello, ya en el año 1995, esta Institución inició ante el entonces Ministerio de Educación y Ciencia una intervención en la que se recogía la pretensión de gratuidad de los libros de texto destinados a cursar estudios de carácter obligatorio que, cada vez con mayor frecuencia, exponían ante el Defensor del Pueblo los padres de los alumnos que efectuaban las citadas enseñanzas, proponiendo la articulación de medidas que hicieran posible el acceso de los alumnos a los libros de texto de los referidos niveles sin coste económico para sus familias, con lo que la nota de gratuidad de estos niveles educativos alcanzaría su pleno significado.

Dado que el citado planteamiento, cuya expresión óptima sería la plena gratuidad de los libros y material didáctico destinados a los alumnos de niveles educativos obligatorios, hubiese exigido disponibilidades presupuestarias considerables y planteado numerosos problemas para su articulación, esta Institución en ese momento sugirió, en concreto, la realización de convocatorias de ayudas para adquisición de libros de texto, similares a las generales de becas y ayudas al estudio, y apuntó, en cualquier caso, la valoración positiva que le merecería la adopción de cualquier otro sistema que pudiera conducir, a la larga, a la plena gratuidad de la educación obligatoria, aligerando, por el momento, el esfuerzo que para las familias suponía entonces la compra de los mismos.

Durante unos años se fueron experimentando avances progresivos en la línea indicada, sin llegar, no obstante, a alcanzarse totalmente el objetivo final pretendido, la plena gratuidad de los libros de texto para todas las familias, existiendo un distinto nivel de consecución del mismo en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma, como

resultado de los condicionamientos económicos específicos que afectaban a cada una de ellas.

A su vez, el Defensor del Pueblo insistía en su planteamiento inicial, y manifestaba, en sucesivos informes anuales presentados a las Cortes Generales¹, que hubiera considerado preferible que ya entonces se hubiese implantado la plena gratuidad de los libros de texto de niveles obligatorios, en todos los ámbitos territoriales y para todos los cursos comprendidos en los referidos niveles, al tiempo que, aun admitiendo en los mismos que las limitaciones presupuestarias ya existentes constituían un obstáculo para la consecución del referido objetivo, demandaba de las administraciones educativas un mayor esfuerzo en orden a la obtención de dicha gratuidad.

Lamentablemente, a partir del curso 2008-2009 los esfuerzos hasta entonces realizados han sufrido un severo retroceso que ha tenido reflejo en el volumen de quejas presentadas ante esta Institución por quienes habían sido o esperaban ser beneficiarios de las ayudas y programas correspondientes, que en muchos supuestos carecían de recursos económicos para hacer frente al cumplimiento de una obligación impuesta directamente por la Constitución.

Este retroceso, que se ha producido en la mayoría de las CCAA, se ha traducido a nivel estatal en una reducción de los recursos totales destinados a financiar las políticas de gratuidad de casi un 50% desde el comienzo hasta el final del período analizado.

3. PLANTEAMIENTO Y OBJETO DEL ESTUDIO

En la situación expuesta, esta Institución quiso disponer de datos ciertos que permitiesen conocer la evolución experimentada por los sistemas de apoyo a la gratuidad que emplean las administraciones educativas en sus respectivos ámbitos de gestión.

Con la referida finalidad el Defensor del Pueblo inició de oficio actuaciones ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que gestiona el sistema educativo en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y ante las mencionadas ciudades autónomas y cada una de las administraciones educativas autonómicas de las que se solicitaron, en diciembre de 2012, datos relativos a la evolución que desde el curso 2008-2009 hasta el 2012-2013 hubiesen experimentado aspectos tales como el sistema o sistemas articulados por la respectiva administración educativa para contribuir a la gratuidad de los libros de texto; la definición de su ámbito de beneficiarios potenciales y la

¹ Véanse, a este fin, las consideraciones contenidas en los informes anuales correspondientes a los años 1996-2002; 2004; 2005; 2007; y 2012.

financiación, en los respectivos ámbitos de gestión, de las políticas de gratuidad implantadas.

Los datos inicialmente aportados por las administraciones educativas fueron incorporados a un soporte informático, con la finalidad de hacer posible su tratamiento posterior, y se trasladaron en este formato a cada una de las citadas administraciones, para su comprobación y eventual corrección y a efectos de que se completasen los mismos.

Al elaborar este estudio se han manejado, en definitiva, los datos supervisados y completados en el citado soporte por las respectivas administraciones educativas y, en el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, además, por la Secretaría de Estado de Educación del Ministerio de Educación. Sólo cuando ha resultado imprescindible para los fines del presente estudio, los datos no aportados por las administraciones consultadas han sido completados con otros extraídos de las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística o de las estadísticas que periódicamente elabora el Ministerio de Educación.

La elaboración que se ha efectuado de los datos obtenidos ha tenido como primer objetivo contrastar la medida en que se haya visto modificada la cuantía de los fondos destinados a la financiación de los sistemas de ayudas, tanto a nivel estatal como en el ámbito de cada administración educativa, examinando su evolución a lo largo del período analizado.

Se tratará a continuación de contrastar la repercusión de la evolución de los medios financieros, en lo que se refiere al volumen de beneficiarios de las ayudas y préstamos, y a la aplicación de uno u otro sistema de gratuidad, estableciendo, de ser posible, conclusiones respecto de su mayor o menor eficacia.

Como cuestión previa parece preciso realizar una referencia a los distintos sistemas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto que utilizan las administraciones educativas, que será breve, y se reducirá a lo imprescindible para la comprensión de los contenidos sucesivos de este estudio, dado que los estudios y publicaciones consultados en materia de gratuidad de los libros, que se encuentran en fuentes de fácil acceso, describen con un elevado grado de detalle los distintos sistemas aplicados y las variantes que presentan.

Los sistemas utilizados por las administraciones educativas, aunque presentan múltiples variables, son básicamente dos: la concesión por las administraciones educativas de ayudas económicas a las familias, bien mediante ingreso en cuenta o mediante la entrega de un bonolibro o similar, para la compra por las mismas de los libros de texto, que se ceden en propiedad a los alumnos; o el préstamo a éstos de libros que, adquiridos

con fondos públicos, se les entregan para su uso temporal y son reutilizados en cursos sucesivos por otros alumnos.

Las variables mencionadas hacen referencia, por ejemplo, a la articulación de los procedimientos de selección de los beneficiarios, generalmente vinculados a su nivel de renta; a la forma y momento en que se procede a su pago a las familias en el caso de las ayudas directas o a los libreros en el caso de las ayudas gestionadas a través de éstos; y a los sistemas de gestión de unos y otros programas -más compleja en el caso del préstamo de los libros de texto- que se encomienda en uno y otro caso total o parcialmente a los centros docentes.

Debe en todo caso precisarse que ni uno ni otro sistema implica necesaria ni habitualmente la cobertura total del precio de los libros de texto: tanto las ayudas económicas directas para su adquisición, como el préstamo de los mismos pueden, en algún caso, cubrir al cien por cien el precio de los libros o hacerlo sólo de forma parcial y en distintos porcentajes. Este último es el caso en los sistemas de préstamo -que inicialmente se vinculan con la idea de plena gratuidad de los libros temporalmente cedidos- que, en ocasiones, contemplan el pago de una cantidad anual por las familias, en concepto de alquiler o similar, que se destina a la compra y reposición de los libros de texto.

Asimismo, debe puntualizarse que los libros de texto constituyen sólo uno de los capítulos del gasto educativo que deben realizar las familias en cada curso escolar, y que no se incluyen en este trabajo referencias a otros materiales didácticos imprescindibles para seguir las enseñanzas, o a formas más o menos novedosas de los mismos que, como los medios electrónicos, pueden sustituir en algunos casos al tradicional libro impreso.

Al respecto no debe perderse de vista que, de acuerdo con datos extraídos de las estadísticas sobre gastos educativos de las familias, los libros de texto representan tan solo una tercera parte del total del desembolso que estas efectúan para proporcionar a sus hijos todos los elementos precisos para su escolarización obligatoria, entre los que se incluyen otros materiales didácticos, libros de lectura obligatoria y otros.

Entiende por ello esta Institución que la plena gratuidad de los libros de texto correspondientes a estudios obligatorios constituye tan solo una etapa en el camino hacia la consecución del objetivo de plena gratuidad de las enseñanzas obligatorias.

Por último, hay que hacer mención a una alternativa emergente adoptada como experiencia piloto en algunos ámbitos educativos², consistente en la formación de los

² Véase, por ejemplo, la Resolución de 3 de septiembre de 2012 de la D. G. de Innovación Educativa y Formación del Profesorado (BOCYL de 14 de septiembre de 2012) de Castilla y León.

denominados bancos de libros de texto, constituidos no por la adquisición pública de los mismos sino por donaciones de familias y aportaciones de editoriales y otras entidades con las que se constituye un fondo que sirve para el préstamo o intercambio de libros de texto y otros materiales curriculares entre las familias participantes en los correspondientes programas.

Sobre este último modelo hay que señalar ciertas reservas, en la medida que su implantación no puede suponer una dejación de los deberes públicos respecto del objetivo de gratuidad de las enseñanzas obligatorias en relación con los libros de texto y material curricular. Fomentar la solidaridad a través de las donaciones que configuran estos bancos de material escolar es un objetivo loable, pero no debe sustituir a la responsabilidad pública en la materia, ni eliminar la inversión en libros y el fomento que ello conlleva para la industria editorial y la cultura, por no mencionar algunos problemas que pueden surgir en lo que se refiere a la defensa de los derechos de autor y a la propiedad intelectual, sobre lo que no se insiste ya que no es el objetivo de este trabajo.

Por último, se ha incluido en el estudio un apartado en el que se exponen de una manera sucinta las valoraciones que las distintas políticas de gratuidad merecen a los distintos integrantes de la comunidad educativa y al sector editorial, particularmente afectado por su aplicación.

4. PROGRAMAS DE AYUDAS Y DE GRATUIDAD DE LOS LIBROS DE TEXTO: ANÁLISIS DE LOS DATOS APORTADOS PARA EL PERÍODO 2008-2009 A 2012-2013³

4.1. Datos relativos a financiación⁴

En todo el período comprendido entre los cursos 2008-2009 a 2012-2013 el Estado y las comunidades autónomas⁵ dedicaron a financiar los distintos programas de ayudas y de gratuidad de libros de texto la cantidad total de 1.211.656.640 euros.

Atendiendo a los datos obtenidos, el Estado y las comunidades autónomas aportaron respectivamente 337.210.868 y 874.445.772 de euros que representan un 27,8% y un 72,2% de los fondos destinados a financiar la gratuidad de los libros de texto.

La siguiente tabla refleja las cifras globales mencionadas y el desglose por cursos de la contribución estatal y de las contribuciones autonómicas. De estas últimas se desprende que también en cada uno de los cursos analizados la aportación de las Comunidades Autónomas en su conjunto fue siempre notablemente superior a la efectuada por el Estado, aportación esta que sufrió, además, una severa disminución en el último de los cursos analizados: tras haberse mantenido relativamente constante en los cursos anteriores en cuantías próximas a los 80 millones de euros descendió en 2012-2013 a la cuarta parte de esa cantidad.

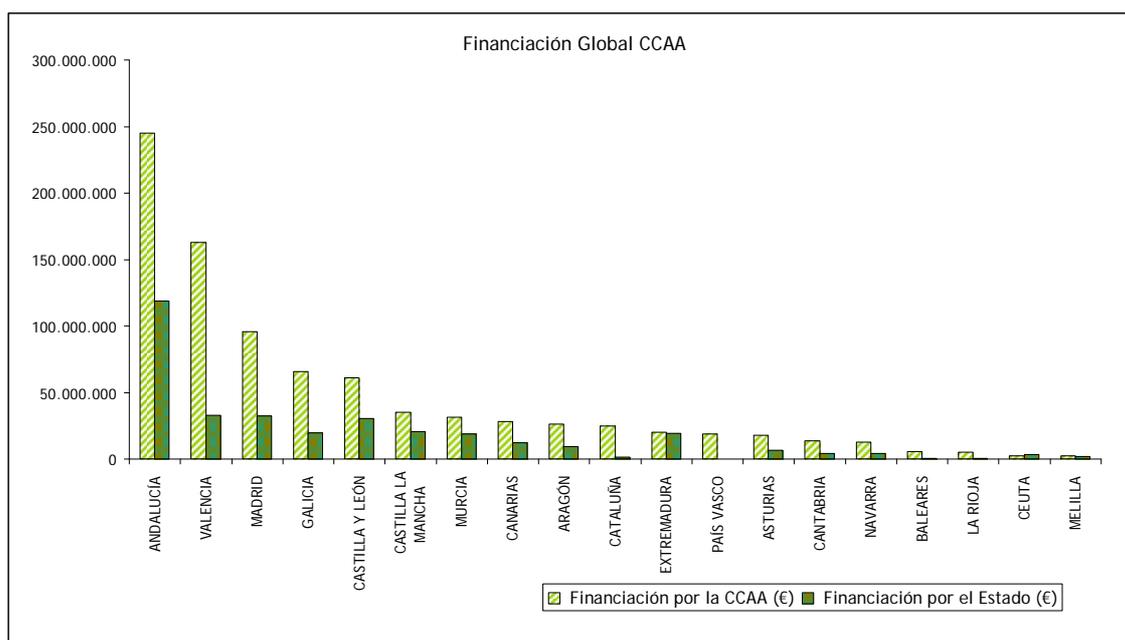
FINANCIACIÓN TOTAL			
Curso	Financiación por la C. A. (€)	Financiación por el Estado (€)	Financiación total (€)
2008-09	225.459.813	78.047.264	303.507.077
2009-10	187.324.383	79.037.648	266.362.031
2010-11	144.619.106	80.860.956	225.480.062
2011-12	170.339.527	79.700.569	250.040.096
2012-13	146.702.943	19.564.431	166.267.374
2008-13	874.445.772	337.210.868	1.211.656.640
2008-13	72,2%	27,8%	100,0%

³ En este apartado se exponen los datos manejados y provenientes de las autoridades educativas consultadas, sin efectuar valoraciones ni conclusiones al respecto que se harán en el punto correspondiente a las Conclusiones y Recomendaciones.

⁴ Cuando el presente trabajo estaba finalizado la C. A. de La Rioja aportó nuevos datos relativos a financiación y beneficiarios que no han podido ser tenidos en cuenta en este epígrafe y en el siguiente, lo que se advierte para ser tomado en consideración. Véase a tal efecto la «Adenda» que se incluye al final de este estudio.

⁵ Para simplificar, debe entenderse que la mención a las comunidades autónomas incluye a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

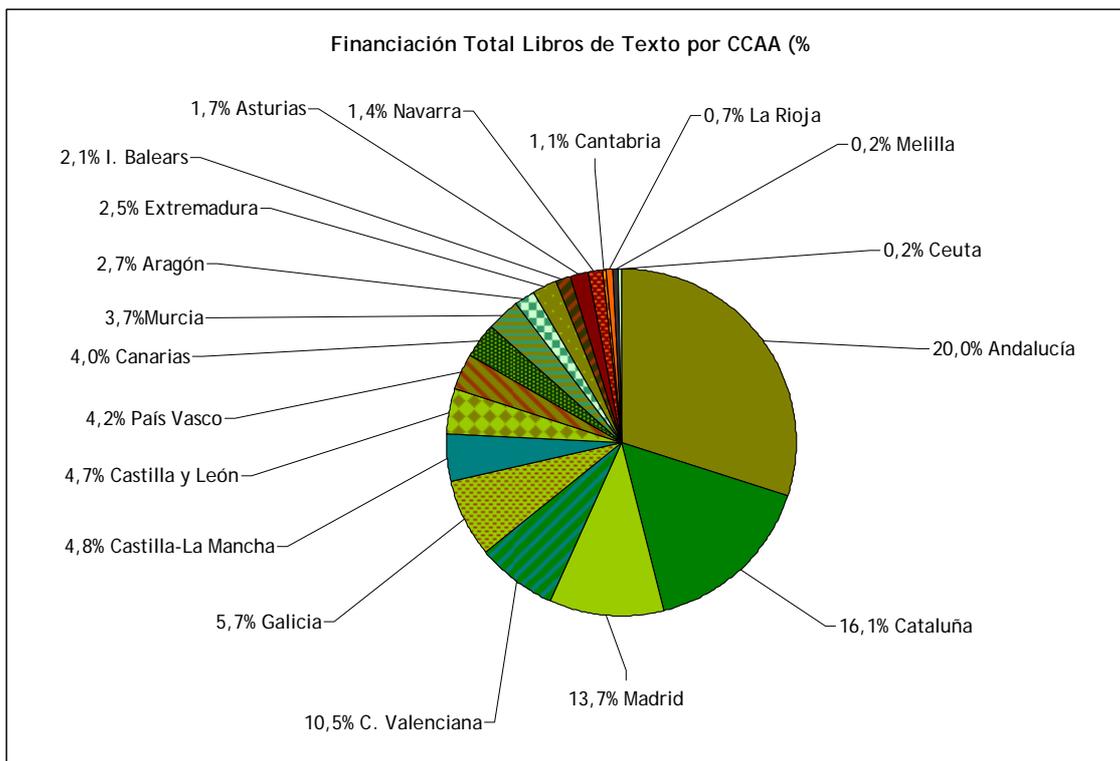
Existen diferencias apreciables entre los fondos de que dispuso cada una de las Comunidades Autónomas en el período estudiado. En el siguiente gráfico se representa el presupuesto global con que ha contado cada Comunidad Autónoma para financiar sus políticas de gratuidad en el período comprendido entre los cursos 2008-2009 a 2012-2013, distinguiendo la aportación estatal y la de cada Comunidad Autónoma a dicho presupuesto.



De las cifras aportadas por las administraciones educativas se deduce, por ejemplo, que una sola comunidad autónoma, la de Andalucía, dispuso de una tercera parte de los fondos globales o que la citada comunidad junto con la C. Valenciana y la de Madrid disfrutaron del 55% del presupuesto total destinado a financiar los programas de ayudas y de gratuidad de los libros de texto.

En el otro extremo, la participación en el presupuesto global de cada una de las Comunidades Autónomas de: Asturias, I. Balears, Cantabria, La Rioja, Navarra y País Vasco, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ha sido igual o inferior al 2%.

En el gráfico siguiente se representa el porcentaje con el que ha participado cada comunidad autónoma en el presupuesto global destinado a políticas de gratuidad de libros de texto.



Las diferencias observadas se explican, en primer término, por el muy diferente volumen del alumnado que cursa enseñanzas obligatorias en cada territorio (sobre el que se aportan datos en el apartado siguiente), lo que implica unas necesidades de financiación para los programas de apoyo a la gratuidad muy diversas. También se explican estas diferencias por el grado de implicación de las diferentes autoridades educativas en el desarrollo de estos programas, a la vez que indican su voluntad más o menos intensa de lograr el objetivo de la gratuidad en las enseñanzas obligatorias.

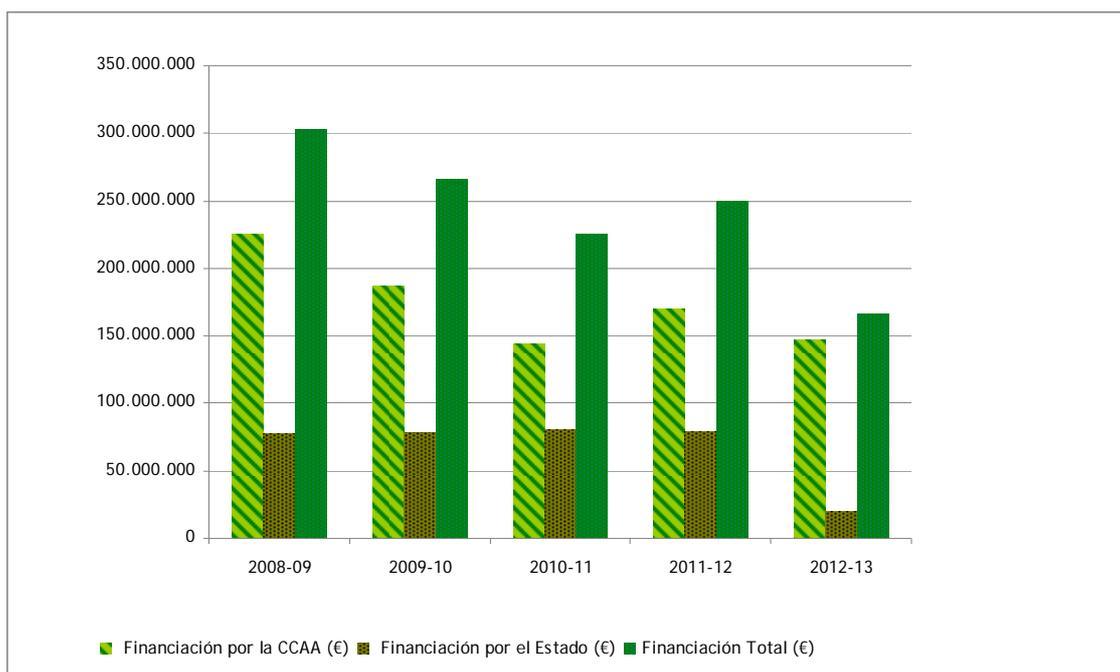
En la siguiente tabla se contienen cifras concretas sobre la financiación total de la que ha dispuesto cada comunidad autónoma, diferenciando las aportaciones del Estado y las de la respectiva comunidad⁶, en los cursos 2008-2009 a 2012-2013.

⁶ Debe insistirse en que los datos que figuran en la tabla son los extraídos de los aportados inicialmente por las autoridades educativas consultadas, sobre cuya precisión y exactitud se requirió posteriormente confirmación. En el caso de la C.A. de la Rioja véase la advertencia que figura en la anterior nota al pie nº4.

CCAA	Financiación por la C. A. (€)	Financiación por el Estado (€)	Recursos totales (€)
Andalucía	244.880.350	118.685.029	363.565.379
Aragón	26.137.856	9.258.512	35.396.368
P. Asturias	18.002.197	6.744.623	24.746.820
I. Balears	5.558.724	429.190	5.987.914
Canarias	28.059.125	12.109.476	40.168.601
Cantabria	13.408.800	4.269.462	17.678.262
Castilla-La Mancha	35.095.860	20.846.092	55.941.952
Castilla y León	60.805.554	30.435.493	91.241.047
Cataluña	25.034.505	1.231.250	26.265.755
Extremadura	20.247.032	19.452.710	39.699.742
Galicia	65.803.736	19.711.459	85.515.195
La Rioja	5.300.058	496.400	5.796.458
Madrid	95.580.083	32.389.316	127.969.399
Murcia	31.525.687	18.850.196	50.375.883
Navarra	12.480.627	4.387.689	16.868.316
País Vasco ⁷	18.943.829	-----	18.943.829
C. Valenciana	162.866.745	33.031.971	195.898.716
Ceuta	2.522.004	3.064.000	5.586.004
Melilla	2.193.000	1.818.000	4.011.000
TOTAL CCAA	874.445.772	337.210.868	1.211.656.640

La evolución de la financiación por parte del Estado y de las comunidades autónomas, así como la financiación total en el período examinado, da lugar al gráfico que se inserta a continuación.

⁷ Debe tenerse en cuenta la particularidad del sistema de financiación de esta comunidad autónoma.



Como puede observarse, a lo largo del período analizado, han experimentado importantes reducciones tanto el importe global como las cantidades que destinaron a sufragar sus programas de ayudas y de gratuidad de libros de texto. Así, si en el curso escolar 2008-2009 el Estado y las comunidades autónomas destinaron a sufragar sus programas de ayudas y de gratuidad 303 millones de euros, esa cantidad global se redujo en el curso 2012-2013 a solo 166 millones de euros.

Las aportaciones del Estado se han visto reducidas en una proporción considerablemente mayor que las de las comunidades autónomas. Como ya se ha mencionado, después de mantenerse constante hasta el curso 2011-2012 en cifras próximas a los 80 millones de euros, experimentó una brusca disminución que redujo la aportación a tan solo 19,5 millones de euros en el curso 2012-2013.

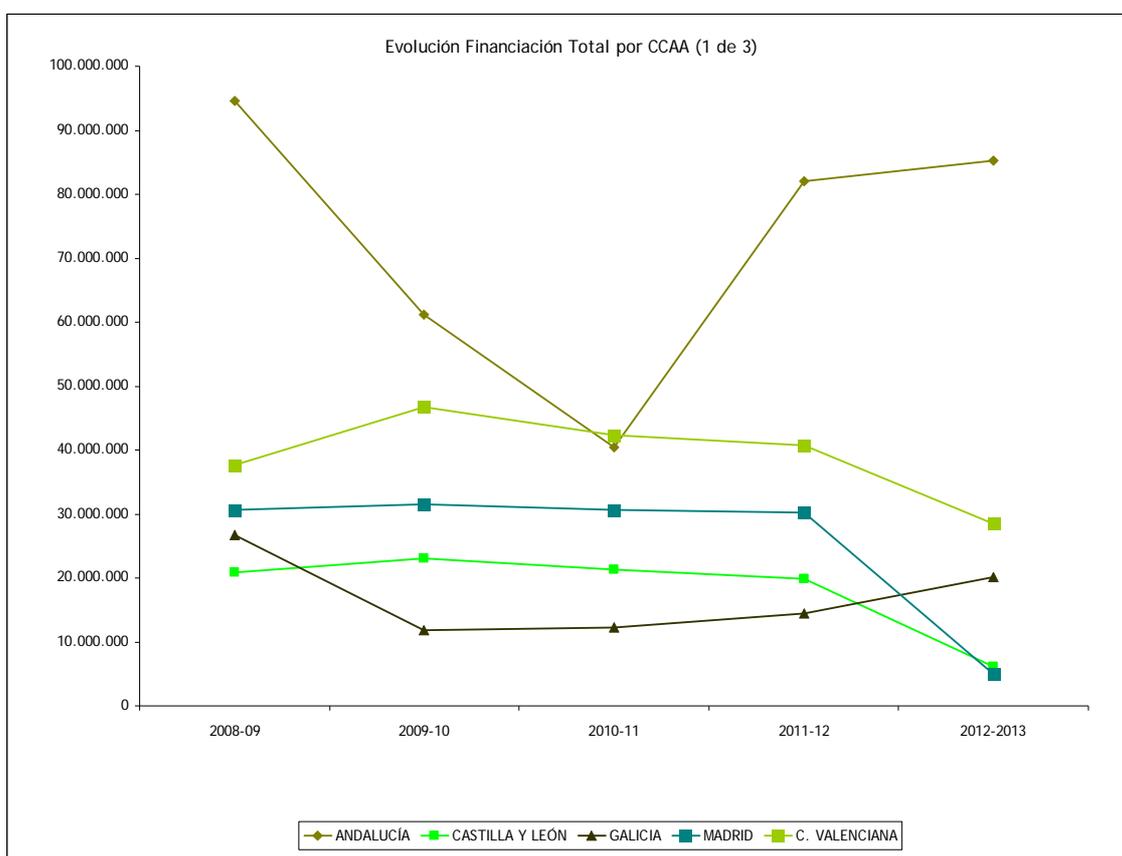
En términos porcentuales los fondos totales destinados a la financiación de las políticas de gratuidad se redujeron en el período contemplado, es decir, entre los cursos 2008-2009 y 2012-2013 en un 45,2%. Esta reducción es el resultado de la disminución de la financiación estatal que experimentó a lo largo de todo el período una reducción del 74,9% y de la autonómica que disminuyó en un 34,9%.

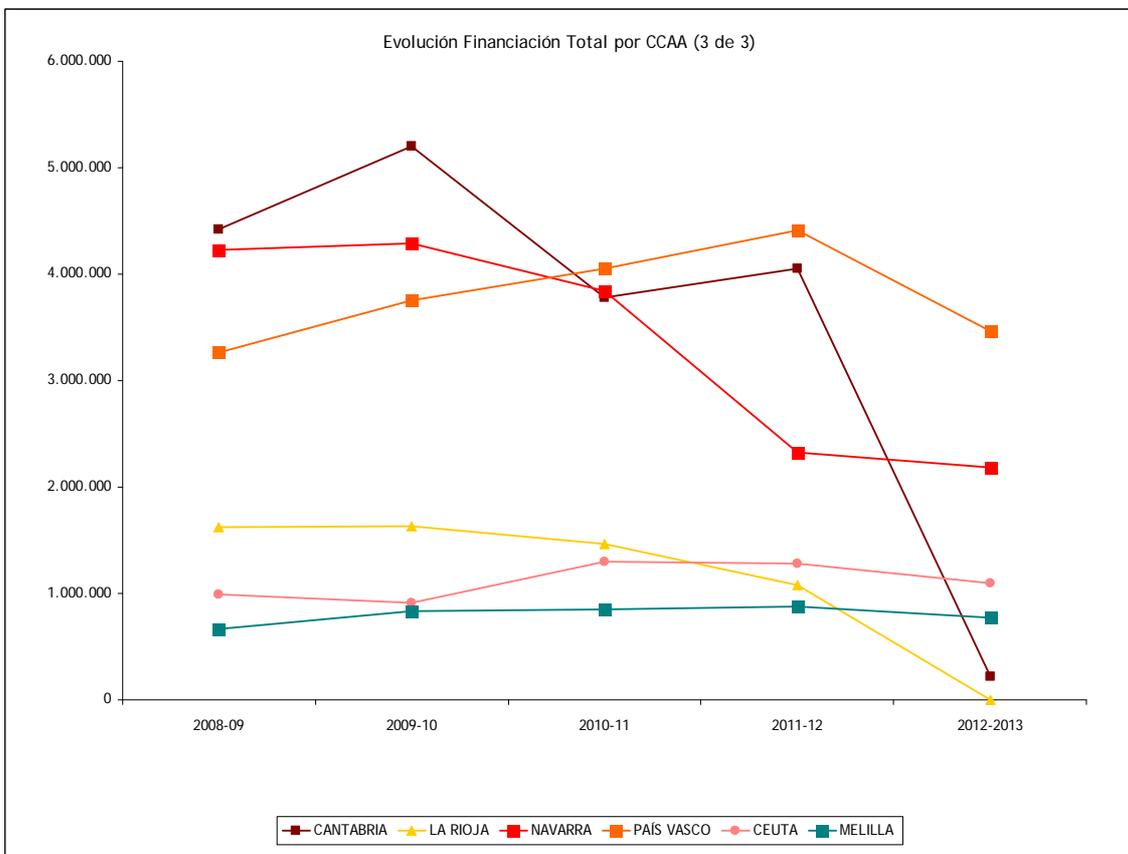
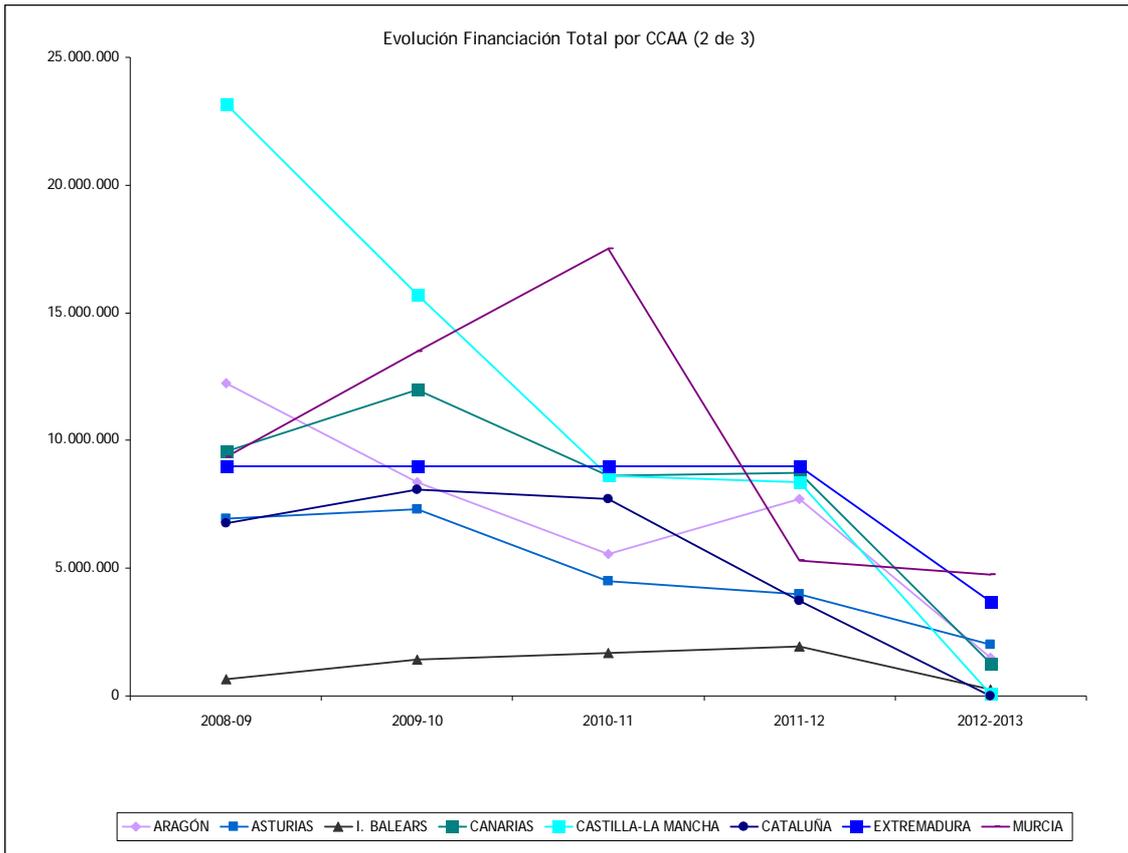
Debe precisarse que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, además de asumir parcialmente la financiación de los programas autonómicos, destina también fondos a

convocatorias de ayudas dirigidas a sectores específicos de alumnado, tales como los que presentan necesidades educativas especiales, los escolarizados en centros docentes españoles en el extranjero o a través del Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia, con lo que la cifra y el porcentaje que se adjudica al departamento ha de entenderse circunscrita a la aportación a los programas implantados y desarrollados por las comunidades autónomas.

Ello al margen, de los datos aportados por las autoridades educativas consultadas se deduce que ha sido muy desigual la evolución que han experimentado los fondos, estatales y autonómicos, que cada comunidad ha destinado a financiar los programas de ayudas y de gratuidad de libros de texto.

En el gráfico siguiente se refleja la evolución de la financiación total en cada territorio.





Si bien la tendencia a la baja es evidente, hay notables diferencias en el esfuerzo presupuestario y en la prioridad otorgada a los programas de apoyo a la gratuidad en cada uno de los ámbitos territoriales examinados. En concreto, y con referencia a los cursos 2008-2009 y 2012-2013, la financiación con fondos propios de las comunidades autónomas y la financiación total (suma de fondos propios y aportación estatal) en cada territorio tuvo la variación porcentual que se refleja en la siguiente tabla, en la que la primera columna indica la variación porcentual de la financiación autonómica en el curso 2012-2013 respecto de la del curso 2008-2009, y la otra columna la variación porcentual de la financiación total, de la que cabe deducir la variación porcentual de la financiación estatal.

VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL correspondiente a los Cursos 2008/2009 y 2012/2013		
CCAA	Variación de financiación total por la C. A. (€)	Recursos totales (€)
Andalucía	13,3%	-9,9%
Aragón	-84,9%	-87,8%
Asturias	-68,3%	-71,2%
I. Baleares	-100,0%	-57,9%
Canarias	-82,4%	-86,5%
Cantabria	-98,4%	-95,1%
Castilla-La Mancha	-99,6%	-99,7%
Castilla y León	-66,4%	-70,9%
Cataluña	-100,0%	-100,0%
Extremadura	-50,1%	-59,2%
Galicia	-14,2%	-24,6%
La Rioja ⁸	-100%	-100%
Madrid	-78%	-84%
Murcia	-48,5%	-49,2%
Navarra	-36%	-48%
País Vasco	6,2%	6,2%
C. Valenciana	-16,6%	-24,6%
Ceuta	46,2%	10,9%
Melilla	46,8%	15,2%
Variación a nivel estatal % 2008/2013	-34,9%	-45,2%

⁸ Sobre esta C. A., véase la advertencia que figura en la anterior nota al pie n.º 4.

4.2. Datos relativos a alumnado y beneficiarios

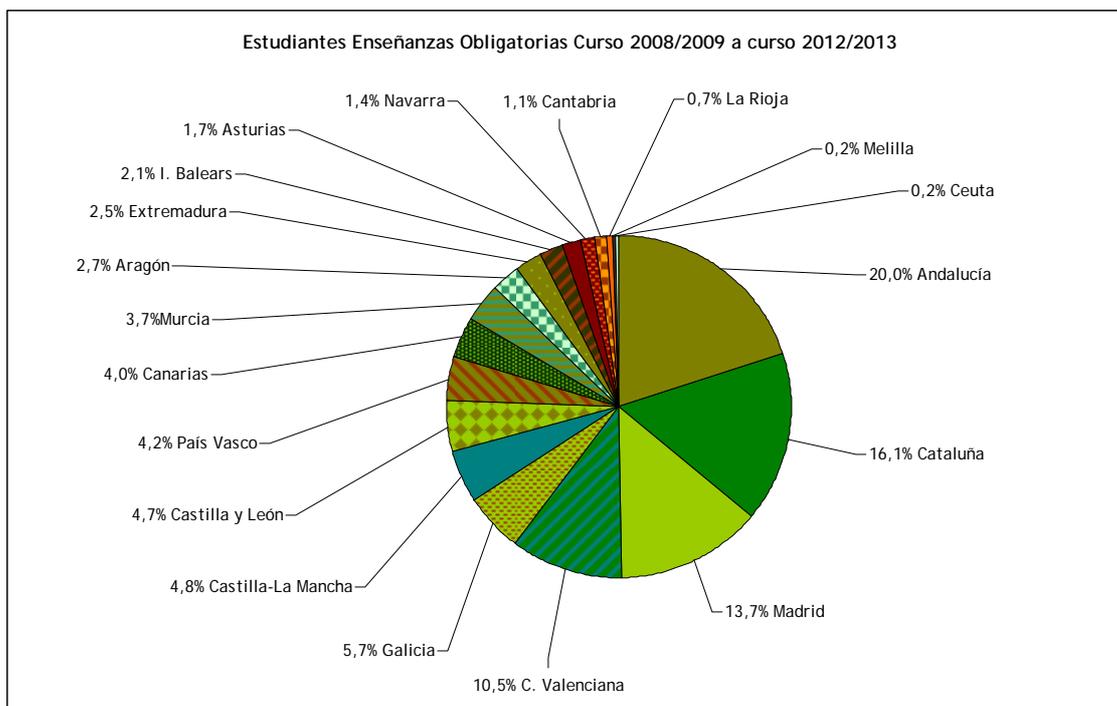
El número total de matrículas en enseñanzas de carácter obligatorio, en el período comprendido entre los cursos 2008-2009 a 2012-2013, ascendió en todo el Estado a 22.492.280.

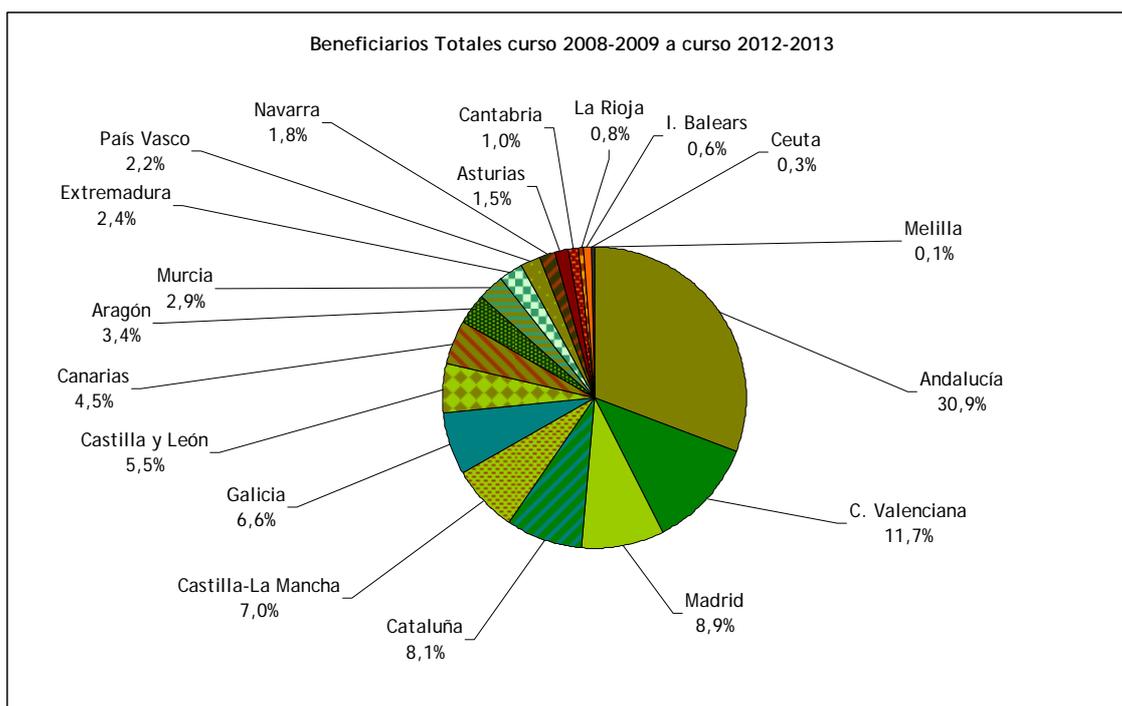
En el mismo período el número total de ayudas y préstamos concedidos ascendió a 14,5 millones. Se benefició por tanto de medidas de apoyo a la gratuidad el 65% del alumnado que cursó enseñanzas obligatorias entre los cursos 2008-2009 a 2012-2013.

El número de alumnos que estuvieron matriculados en el período en enseñanzas obligatorias, en cada una de las comunidades autónomas, se consigna en la siguiente tabla, que evidencia las considerables diferencias existentes entre unos y otros territorios en cuanto a su volumen de alumnado.

En la misma tabla figura el número de alumnos que se beneficiaron de ayudas a la gratuidad o de préstamos de libros de texto en cada comunidad autónoma en el mismo período, así como el porcentaje que representan estos últimos respecto al total de los alumnos matriculados en la correspondiente comunidad.

Por su parte, los gráficos que anteceden a la tabla representan los últimos datos mencionados.



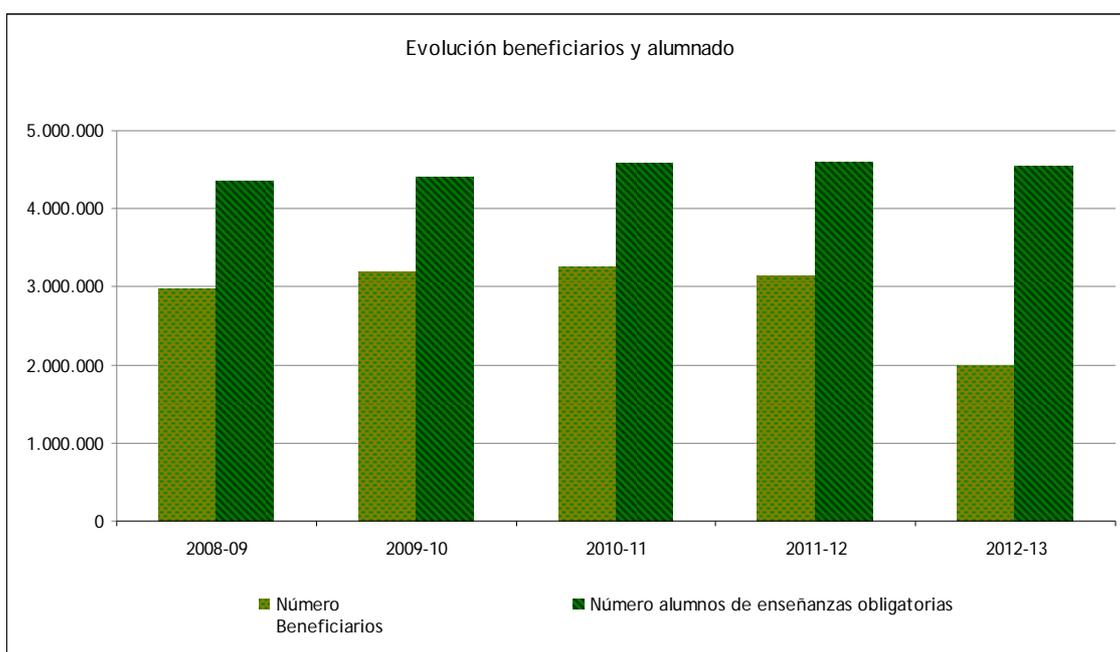


**Tabla 1
apto. 4.2**

**CIFRAS SOBRE MATRICULACIÓN Y ALUMNOS BENEFICIARIOS
DE ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS EN CADA C. A.:
CURSOS 2008-2009 A 2012-2013**

CCAA	Número de matrículas	Número beneficiarios	% Beneficiarios respecto a número de matrículas en cada C. A.	% matrículas en cada C. A. sobre total matrículas a nivel estatal	% beneficiarios en cada C. A. sobre total beneficiarios a nivel estatal
Andalucía	4.497.299	4.497.299	100,0%	20,0%	30,9%
Aragón	603.141	490.149	81,3%	2,7%	3,4%
P. Asturias	383.431	213.826	55,8%	1,7%	1,5%
I. Balears	470.141	90.128	19,2%	2,1%	0,6%
Canarias	899.087	659.775	73,4%	4,0%	4,5%
Cantabria	249.773	139.288	55,8%	1,1%	1,0%
Castilla-La Mancha	1.082.811	1.017.715	94,0%	4,8%	7,0%
Castilla y León	1.054.754	804.166	76,2%	4,7%	5,5%
Cataluña	3.613.958	1.173.941	32,5%	16,1%	8,1%
Extremadura	568.727	343.540	60,4%	2,5%	2,4%
Galicia	1.283.368	965.356	75,2%	5,7%	6,6%
La Rioja	149.427	115.784	77,5%	0,7%	0,8%
Madrid	3.087.326	1.294.951	41,9%	13,7%	8,9%
Murcia	836.092	418.254	50,0%	3,7%	2,9%
Navarra	315.012	255.224	81,0%	1,4%	1,8%
País Vasco	938.435	312.866	33,3%	4,2%	2,2%
C. Valenciana	2.352.726	1.696.357	72,1%	10,5%	11,7%
Ceuta	52.217	36.416	69,7%	0,2%	0,3%
Melilla	54.555	17.412	31,9%	0,2%	0,1%
TOTAL CCAA	22.492.280	14.542.447			

Las cifras de alumnado matriculado en el conjunto del Estado en cada uno de los cursos experimentan solo ligeras variaciones. En el gráfico siguiente se representan las cifras globales de matriculación correspondientes a cada curso, y el ligero ascenso que experimentó la cifra global de matriculaciones desde los 4.355.151 alumnos matriculados del curso 2008-2009 hasta 4.548.115. Por su parte el número de beneficiarios de ayudas y programas de gratuidad, que en el curso 2008-2009 era de casi 3 millones de alumnos, experimentó un ligero incremento en los tres cursos siguientes, en los que las cifras de beneficiarios se movieron entre los 3.150.000 y 3.250.000 alumnos, para disminuir bruscamente a solo 2 millones en el curso 2012-2013.



La evolución del número de alumnos beneficiarios ha sido diferente en cada comunidad autónoma. Excepto en las Comunidades Autónomas de: Andalucía, I. Balears, Extremadura, Navarra y País Vasco, se observa una bajada general del número de beneficiarios. Este descenso muy diferente, como se ha dicho, en unas y otras comunidades se produce en todos los casos, con las excepciones ya apuntadas, en porcentajes muy significativos siendo especialmente destacable la reducción que se produjo en el curso 2012-2013.

En la siguiente tabla se contienen cifras relativas al número de beneficiarios por curso en cada comunidad autónoma, consignándose en la misma el índice de variación que experimentaron en cada territorio, tomando como términos de comparación los cursos 2008-2009 y 2012-2013.

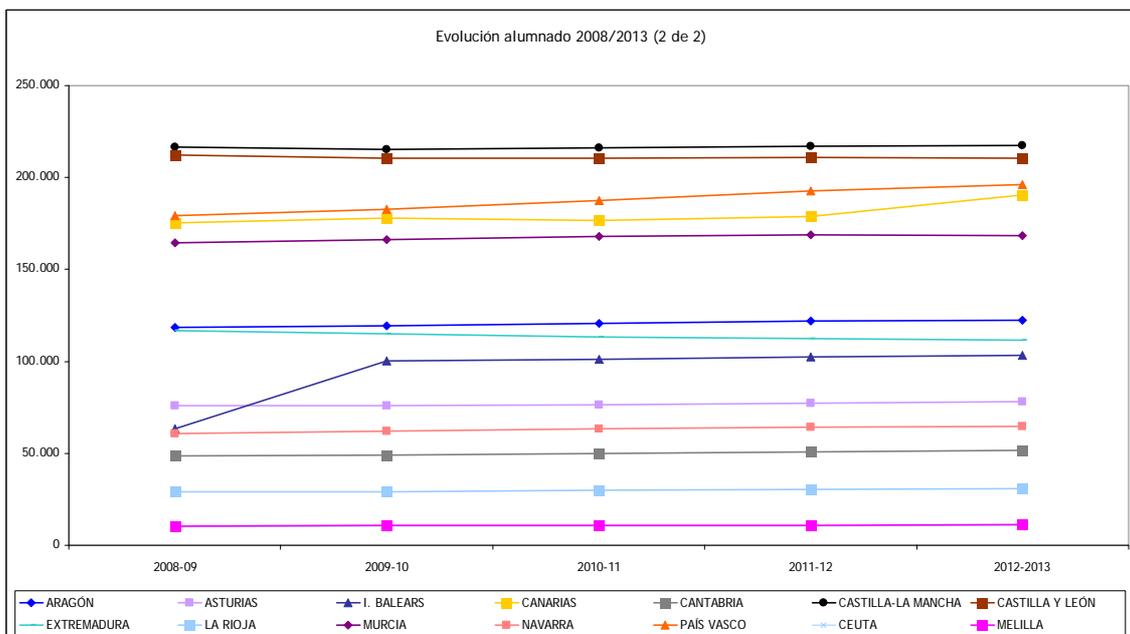
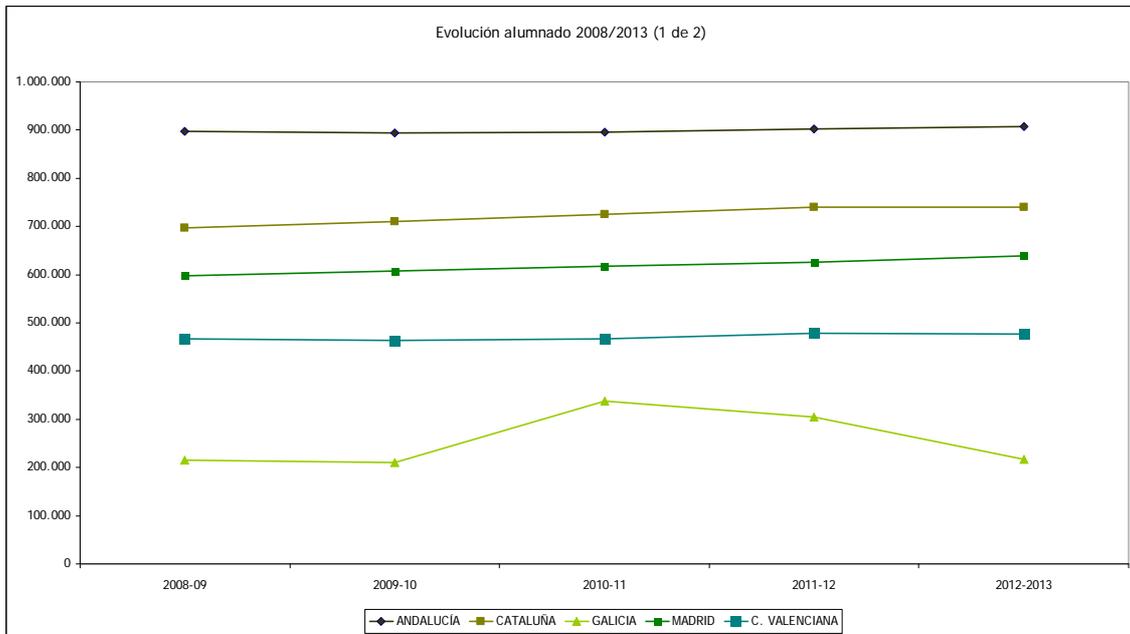
EVOLUCIÓN BENEFICIARIOS

CCAA	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	Variación %
Andalucía	897.357	894.156	896.415	902.379	906.992	1,1%
Aragón	117.142	119.274	120.629	121.471	11.633	-90,1%
Asturias	61.971	63.802	34.550	34.456	19.047	-69,3%
I. Balears	7.911	17.202	21.133	25.067	18.815	137,8%
Canarias	141.072	158.127	173.698	172.691	14.187	-89,9%
Cantabria	35.370	43.133	29.695	29.461	1.629	-95,4%
Castilla-La Mancha	216.744	215.399	216.047	217.201	152.324	-29,7%
Castilla y León	163.053	167.593	171.155	156.146	146.219	-10,3%
Cataluña	270.146	323.534	308.326	271.935	Sin convocatoria ⁹	-100,0%
Extremadura	59.811	67.289	71.078	74.904	70.458	17,8%
Galicia	214.850	182.264	225.342	205.258	137.642	-35,9%
La Rioja ¹⁰	27.980	28.244	29.666	29.894	----	-100,0%
Madrid	303.133	311.186	299.974	311.252	69.406	-77,1%
Murcia	78.283	111.887	144.482	42.614	40.988	-47,6%
Navarra	29.125	43.663	53.557	64.296	64.583	121,7%
País Vasco	37.053	55.416	65.902	75.477	79.018	113,3%
C. Valenciana	309.243	369.482	377.791	388.052	251.789	-18,6%
Ceuta	6.898	7.796	7.293	7.914	6.515	-5,6%
Melilla	2.906	4.191	4.431	3.918	1.966	-32,3%

⁹ El Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña ha gestionado, desde el curso 2005-2006 mediante las correspondientes convocatorias, un programa para el préstamo y la reutilización de libros de texto en centros educativos sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas obligatorias. En el curso 2012-2013 se pospuso la convocatoria de subvenciones a centros para la reutilización de libros de texto. Téngase en cuenta que la ausencia de convocatoria en este curso da lugar a que se consigne la disminución porcentual que se reseña. Sin embargo, los centros que llevaban siete años comprando libros de texto prosiguen con el programa de préstamo aunque sin renovar el material, lo que implica un volumen de beneficiarios que la Administración autonómica no ha concretado en los datos aportados.

¹⁰ Sobre esta C. A., véase la advertencia que figura en la anterior nota al pie n.º4.

El gráfico que se incluye a continuación, elaborado en base a los datos de tabla anterior, permite observar la línea que ha seguido la evolución del número de beneficiarios en cada comunidad autónoma.



Dado que el alumnado de enseñanzas obligatorias aumentó a lo largo del período en un 4,4% entre los cursos 2008-2009 y 2012-2013, sólo cabe atribuir la disminución de un 33,1% experimentada por el número de beneficiarios al notable descenso, de un 45,2%, de la financiación aportada tanto por el Estado como por las comunidades autónomas.

4.3. Referencia a los datos aportados por cada Comunidad en relación con el sistema o sistemas de apoyo a la gratuidad utilizados

Los datos obtenidos indican que ninguno de los dos sistemas habitualmente aplicados ha predominado sobre el otro en el período analizado. En el curso inicial (2008-2009) y final (2012-2013) del referido período, tanto el sistema de préstamo como el de ayudas económicas directas estuvieron implantados en doce comunidades autónomas, bien con carácter exclusivo o en combinación con el otro sistema.

Sí se observa cierta tendencia al incremento del número de comunidades autónomas que tienen implantados simultáneamente ambos sistemas (tres en el curso inicial y cinco en el último del período estudiado).

Alguna comunidad autónoma que tiene establecido como básico el sistema de préstamo utiliza el de ayudas directas para los dos primeros cursos de la educación primaria (en los que el uso que deben hacer los alumnos de los libros de texto no permite su reutilización en años académicos sucesivos). Sin embargo, en la mayoría de los casos en que se utilizan ambos sistemas uno de ellos está dirigido a un ámbito de beneficiarios más amplio y el otro restringido a atender a alumnado de familias en condiciones sociales o económicas desfavorecidas.

En la tabla que se inserta a continuación se reflejan los sistemas empleados por cada comunidad autónoma en el primero y último curso del período examinado.

CCAA	Curso	Curso 2008/2009 Tipo de programa (préstamo o ayuda)	Curso 2012/2013 Tipo de programa (préstamo o ayuda)
Andalucía	2008-09	Préstamo	Préstamo
Aragón	2008-09	Préstamo	Ayuda
Asturias	2008-09	Ayuda	Ayuda
I. Balears	2008-09	Préstamo	Préstamo
Canarias	2008-09	Préstamo	Préstamo/Ayuda
Cantabria	2008-09	Ayuda	Ayuda
Castilla-La Mancha	2008-09	Préstamo	Préstamo/Ayuda
Castilla y León	2008-09	Ayuda	Préstamo/Ayuda
Cataluña	2008-09	Préstamo	Préstamo
Extremadura	2008-09	Préstamo	Préstamo
Galicia	2008-09	Préstamo	Ayuda
La Rioja	2008-09	Préstamo/Ayuda	Préstamo/Ayuda
Madrid	2008-09	Préstamo/Ayuda	Préstamo
Murcia	2008-09	Ayuda	Ayuda
Navarra	2008-09	Préstamo/Ayuda	Préstamo
País Vasco	2008-09	Préstamo	Préstamo
C. Valenciana	2008-09	Ayuda	Préstamo/Ayuda
Ceuta	2008-09	Ayuda	Ayuda
Melilla	2008-09	Ayuda	Ayuda

Se han analizado los datos disponibles con la finalidad de establecer posibles conclusiones respecto del grado de eficiencia económica de cada sistema. Para ello se han utilizado las cifras sobre financiación y beneficiarios aportadas por las administraciones educativas sobre sus respectivos sistemas de apoyo a la gratuidad.

La elaboración de las cifras mencionadas ha permitido cuantificar los recursos totales que en el período indicado se destinaron a financiar los sistemas de préstamo y los que se dedicaron a los sistemas de ayudas y, de otra parte, determinar el número de alumnos que en el mismo período recibieron ayudas económicas directas y de los que recibieron los libros en préstamo.

En cuanto a la financiación de los sistemas, los resultados obtenidos son los que se reflejan en la siguiente tabla.

PRÉSTAMO VS AYUDA			
Curso	Financiación préstamo	Financiación ayuda	Financiación total
2008-09	190.620.027	112.887.050	303.507.077
2009-10	127.981.042	138.380.989	266.362.031
2010-11	92.856.557	132.623.505	225.480.062
2011-12	129.978.869	120.061.227	250.040.096
2012-13	101.437.702	64.829.672	166.267.374
2008-13	642.874.197	568.782.443	1.211.656.640

Traducidas a porcentajes en el cuadro siguiente, las cifras elaboradas indican que, con un tanto por ciento de participación en el presupuesto global del 53,1%, el sistema de préstamo ha permitido atender a un 65,6% de los alumnos mientras que el sistema de ayudas, con fondos que representaban el 46,9% del presupuesto total, sólo alcanzó para atender a un 34,4% de alumnos.

Recursos Totales (€)	Cuantía Préstamos	Cuantía Ayudas	Número Beneficiarios Total	Número Beneficiarios Préstamos	Número Beneficiarios Ayudas
1.211.656.640	642.874.197	568.782.443	14.542.447	9.542.145	5.000.349
100,0%	53,1%	46,9%	100,0%	65,6%	34,4%

Las cifras anteriores apuntan en el sentido de que el sistema de préstamo en el período contemplado habría sido más eficiente en términos económicos que el de ayudas económicas directas en la medida en que permitiría atender a un número proporcionalmente mayor de beneficiarios, con un coste medio por alumno más reducido.

Aunque, sin duda, el manejo de otras variables -tales como la incidencia del establecimiento por algunas administraciones de un importe máximo para los lotes de libros que se ceden en préstamo a los alumnos, la distinta cuantía que en cada comunidad autónoma tienen las ayudas y los préstamos, o el hecho de que estos

últimos puedan ser totalmente gratuitos o tener establecida como contraprestación una cuota que deben abonar los padres, entre otros factores- permitiría obtener conclusiones más matizadas, el resultado obtenido apunta en un sentido que coincide con la idea previa de la que parten tanto las administraciones públicas que tienen establecido el sistema de préstamo como los sectores que se muestran partidarios de su implantación.

5. OTRAS VOCES: VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AYUDAS ECONÓMICAS DIRECTAS Y DE PRÉSTAMOS POR LOS COLECTIVOS AFECTADOS

Los datos que se manejan en este apartado no son resultado de la actuación de oficio efectuada ante las administraciones educativas sino que se vienen obteniendo de otras fuentes, entre ellas de las quejas planteadas o de entrevistas informales mantenidas con personas representativas de los distintos sectores interesados, y de algunos estudios¹¹ en los que se recoge la valoración que merecen las distintas políticas de gratuidad y sus diferentes concreciones en cada comunidad autónoma a los equipos directivos y profesorado de los centros y a los padres y a otros sectores afectados.

Ya se ha señalado que las políticas de gratuidad actuales son cuestionadas ante esta Institución, entre otros aspectos por el carácter parcial con que cubren los gastos que genera para las familias la escolarización obligatoria de sus hijos. Estos financian únicamente la adquisición de los libros de texto -sin que en la mayoría de los casos cubran su precio total-, pero no se extienden a otros gastos educativos que deben afrontar las familias cuyos hijos cursan enseñanzas obligatorias, correspondientes, por ejemplo, a la compra de diccionarios, atlas, libros de lectura y de apoyo y materiales escolares.

No obstante, a pesar de las limitaciones anteriores, todos los sectores educativos valoran positivamente la disminución que determina la aplicación tanto de uno como de otro sistema en la carga que supone para las familias la adquisición de los libros de texto.

En relación con cada uno de los sistemas de apoyo a la gratuidad las valoraciones de los distintos sectores se formulan desde la perspectiva de su posición dentro del sistema

¹¹ - Fuentes de carácter general:

«La gratuidad de los libros de texto». Estudio comparativo en las Comunidades Autónomas. Informe inédito. Madrid: [s.n.]. Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA).

BAYONA AZNAR, Bernardo. «Reflexiones y propuestas sobre políticas de gratuidad de los libros de texto», Asociación Nacional de Editores de libros y materiales de enseñanza (ANELE). Madrid, 2009. Disponible en: <http://cedoc.infed.edu.ar/upload/0902reflexionesypropuestas_TIC.pdf>. (17 octubre 2013.)

Evolución de los precios de los libros de texto. Madrid: [s.n.]. Publicación que para cada curso efectúa ANELE. Disponible en web: <<http://anele.org/sala-de-prensa/informes/>>.

- Fuentes relativas a programas de gratuidad implantados en Comunidades Autónomas:

Evaluación del programa de gratuidad de libros de texto. [en línea]. Informe elaborado por la Inspección Técnica Educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Disponible en web: <http://www.larioja.org/upload/documents/768869_gratuidad_textos.pdf>. (17 octubre 2013.)

«Evaluación del Sistema de Gratuidad de Libros de Texto Vigente en la Comunidad Valenciana» y determinadas comunidades (Asturias, Galicia y País Vasco), [en línea]. Universidad de Santiago de Compostela, 2009. Disponible en web: <<http://www.anele.org/pdf/INFO-090505-Valencia.pdf>> (17 octubre 2013).

educativo y atendiendo a la medida en que uno y otro afecten a sus intereses y facilitan o dificultan o, en general, repercuten sobre algún aspecto de su actividad dentro del mismo.

Opiniones de familias y personal docente

El sistema de ayudas permite hacer un uso más activo y completo de los libros de texto que facilita a profesores y alumnos el desarrollo de las actividades lectivas

El manejo por los alumnos de libros de su propiedad permite que sean empleados como soporte de técnicas de estudio -tales como el subrayado, la realización de anotaciones o resúmenes, etc.- y para la realización sobre los mismos de ejercicios y tareas, sin necesidad de transcribir sus enunciados que facilitan el aprendizaje y hacen más rápido el desarrollo de las clases, y que no serían posibles en el caso de que posteriormente debiesen ser reutilizados.

La gestión de los procedimientos de concesión de ayudas económicas directas es más sencilla que la de los sistemas de préstamo

El personal directivo y docente de los centros considera que la gestión del sistema de ayudas reviste menos complejidad y exige al personal de los centros que la tienen encomendada un tiempo de dedicación menor.

Aunque la atribución del cometido de gestionar tanto los sistemas de ayudas como los de préstamos es cuestionada por los citados sectores, a cuyo juicio debería estar encomendada a instancias que formen parte del aparato administrativo de la respectiva administración educativa, consideran que la gestión del sistema de ayudas, al ser más sencilla, puede compatibilizarse más fácilmente por los directivos y personal docente de los centros con las labores educativas que constituyen la parte esencial de su trabajo.

Las ayudas económicas directas no cubren la totalidad del coste íntegro de los libros de texto

Los padres expresan con frecuencia su opinión negativa ante el hecho de que el importe de las ayudas no cubra en su totalidad el coste íntegro de los libros. Entienden que, mientras en la mayoría de los casos, el préstamo de libros no exige desembolso económico alguno de las familias de los alumnos que utilizan los libros de forma

totalmente gratuita, el de ayudas, que se conceden con un importe fijo por alumno, establecido en función de las enseñanzas y curso que se efectúa, exige con frecuencia que los padres asuman el coste de los libros que exceda de dicho importe.

Entienden que esta circunstancia implica un cumplimiento solamente parcial de la obligación que incumbe a los poderes públicos de proporcionar gratuitamente a los alumnos todos los medios que precisen para cursar enseñanzas básicas, como consecuencia de la caracterización constitucional de dichas enseñanzas como obligatorias y gratuitas.

La contribución del modelo de préstamo a la formación de los alumnos

Este modelo merece una valoración positiva de los directivos y profesores de los centros y de los padres desde el punto de vista de su contribución a la formación de los alumnos en hábitos de responsabilidad, cuidado y respeto hacia el material escolar.

Igualmente se entiende que la utilización por los alumnos de libros que no les pertenecen y deben ser reutilizados por otros compañeros contribuye a inculcarles valores de uso responsable de los bienes que deben ser compartidos con otros alumnos, y la idea de que los objetos deben ser utilizados mientras sirvan a la finalidad para la que fueron producidos, preservando así fuentes de energía y de materias primas no renovables.

A título de ejemplo, la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Aragón (FAPAR) considera que este sistema es el que mejor recoge los valores de austeridad, respeto al medio ambiente, solidaridad, respeto por lo ajeno y al material de estudio, valores que creen que deben transmitirse en las escuelas y formar parte de la educación global de los hijos.

El menor coste de los sistemas de préstamo respecto de los de gratuidad

Parece considerarse evidente que los sistemas de préstamo permiten rentabilizar en mayor medida los recursos económicos destinados a los sistemas de apoyo a la gratuidad, ya que al exigir la compra de los libros solo cada cuatro cursos¹² su coste es significativamente más reducido que el de concesión de ayudas para la adquisición de los mismos por las familias, que pasan a ser propiedad de los alumnos y únicamente son utilizados un curso escolar.

¹² El período mínimo de utilización de los libros de texto está fijado reglamentariamente en un mínimo de cuatro cursos académicos.

De esta hipótesis parten tanto las administraciones educativas que tienen implantado el sistema, como las valoraciones que efectúan algunas de las entidades en las que se encuadran asociaciones de padres de alumnos y el sector de producción y distribución editorial.

Valoraciones referidas a aspectos concretos de los modelos implantados en el respectivo ámbito territorial

Una buena parte de los aspectos que suscitan valoraciones negativas en el ámbito educativo aluden no a las características esenciales de cada sistema, sino a particularidades del modelo concreto que se aplica en cada comunidad autónoma.

Así, en los sistemas de préstamo el período de reutilización, de cuatro años, de los libros, tiende a considerarse excesivo por profesores, padres y alumnos por el grado de deterioro con que los libros llegan a sus usuarios en el último de los cuatro cursos establecidos.

El establecimiento de una dotación económica fija por alumno o de un precio máximo para cada lote de libros que se adquiera para su cesión en préstamo es cuestionada, por entender los profesores que no garantiza su libertad de elección de libros de texto y por el sector editorial que, en ocasiones, se ve constreñido a vender los libros a los precios que para cada lote se haya establecido por la administración respectiva.

Por las mismas razones se cuestionan previsiones reglamentarias que, en algunas comunidades, prohíben a los profesores de los centros pedir a las familias que compren libros y materiales no incluidos en el programa de gratuidad.

La facultad que se atribuye expresamente a los padres en la normativa de algunas comunidades de renunciar al préstamo y de adquirir los libros para sus hijos es cuestionada desde distintos sectores, a cuyo juicio introduce un factor de desigualdad entre los alumnos de una misma clase que afecta al uso que unos y otros pueden hacer de los libros de texto.

El mecanismo y momento fijados para el abono de las ayudas económicas directas son cuestionados cuando implican el pago previo de los mismos y su reembolso posterior a los padres, que prefieren sistemas, como los de bonolibro o chequelibro, canjeables directamente en las librerías por los libros de texto.

Opiniones del sector de editores y distribuidores de los libros de texto

Este sector se muestra decididamente partidario de la implantación del sistema de ayudas directas, relacionadas con la mayor aportación al desenvolvimiento educativo de los alumnos que se deriva del hecho de que dispongan de los libros en propiedad y, además, por las repercusiones negativas que, según señalan, genera en su sector el sistema de préstamo.

Señalan en este sentido editores y distribuidores que el sistema de ayudas económicas, al implicar la compra de los libros de texto por los alumnos específicamente en librerías y suponer asimismo la entrega en propiedad de los mismos a los alumnos, contribuye a crear en estos el aprecio hacia los libros y responde, de otra parte, a los objetivos de promoción de la industria editorial y de los libreros, como agentes culturales, que se propone la vigente Ley del Libro.

El sistema de préstamo no se adecúa, a su juicio, a estos fines y, además, repercute a la baja en la facturación de libros de texto, generando efectos poco deseables en el sector de producción y distribución editorial.

Señalan que los libros de texto de niveles no universitarios representan algo más del 25% de la producción total de la industria editorial de nuestro país y los libros de enseñanzas obligatorias representan las tres cuartas partes del mercado de los libros de texto.

Además de por su fuerte dependencia del libro de texto, la industria editorial española se caracteriza por la existencia de un número considerable de pequeñas empresas, que se mueven en un mercado caracterizado por su fragmentación, resultado de los distintos contenidos y lenguas que se exigen a los libros de texto en cada comunidad autónoma, que ha reducido hasta un punto crítico el volumen de sus tiradas. Por su parte, en el sector de distribución predominan las pequeñas librerías, cuyas ventas de libros de texto representan el 30% de su facturación.

Entienden por ello, editores y distribuidores, que la implantación de sistemas de préstamo de los libros de texto, al reducir su facturación, abocará a la desaparición de muchas pequeñas empresas, determinando la reducción de la oferta y de la competencia editorial, y dará lugar a la desaparición de muchas librerías de barrio y a la larga disminución de la calidad de los contenidos y materiales de los libros de texto y el empobrecimiento de la red cultural de la que forman parte las pequeñas librerías.

A juicio del sector, alguno de los aspectos específicos del sistema de préstamo en determinados ámbitos territoriales, tales como el establecimiento de un importe máximo por alumno o la prohibición de que los docentes pidan a los alumnos libros adicionales

contribuyen también a limitar el volumen de facturación con los mismos efectos negativos ya mencionados.

Entienden que el sistema de préstamo afecta asimismo de forma negativa a los derechos de propiedad intelectual de sus creadores definidos en la legislación vigente, que ven reducidos los mismos al disminuir su venta y al incrementarse paralelamente la realización de fotocopias de algunos de sus contenidos.

Consideran por último que contra la opinión común el sistema de préstamo no tiene un coste mucho más reducido que el de compra: en el sistema de préstamo cada curso deben reponerse los libros de los dos primeros años de primaria que no son reutilizables, los libros que ya hayan sido usados cuatro cursos, que se van sustituyendo gradualmente, lo que exige comprar cada año escolar libros nuevos para los alumnos de otros dos cursos más y, por último, deben reponerse los libros deteriorados o perdidos, aproximadamente un 10% del total, gasto al que deben sumarse los costes encubiertos que se derivan de la gestión del sistema.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hasta aquí se ha dado cuenta de las razones que han llevado a esta Institución a abordar este trabajo, del fundamento de su criterio sobre la vinculación de la obligatoriedad con la gratuidad en las enseñanzas que tiene ese carácter y de los resultados que se derivan de los datos aportados y confirmados por las autoridades educativas respecto de la evolución y el estado de la cuestión en los respectivos territorios en el período comprendido entre el curso 2008-2009 y el 2012-2013.

Se han apuntado también, a título indicativo, algunas opiniones de los sectores afectados, sin que hasta este punto se hayan efectuado valoraciones sobre la información presentada, para posibilitar que el lector extraiga las conclusiones que a su juicio quepa deducir de todo ello.

A partir de aquí se exponen las conclusiones que esta Institución considera relevantes desde la perspectiva de su función constitucional de garantía de los derechos de los ciudadanos, sobre las que se fundamentan las recomendaciones que a continuación se formulan. Debe hacerse notar que estas conclusiones se formulan con carácter general y sin que el detalle alcance a las concretas líneas de actuación de las distintas autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia ya que nuestras conclusiones se efectúan desde una visión global de la evolución de los sistemas de apoyo a la gratuidad en la enseñanza obligatoria, y de los avances y retrocesos en la actuación pública orientada a este fin.

Por otra parte esta limitación en la extracción de conclusiones es una medida de prudencia elemental, en razón de la diversidad de criterios en la aportación de datos por parte de las autoridades educativas consultadas, que podrían carecer por ello de la homogeneidad precisa para extraer conclusiones más concretas que las relativas a los resultados globales que tales datos arrojan.

6.1. Conclusiones

1. Las actuales políticas de gratuidad de los libros de texto no agotan las obligaciones que se derivan para los poderes públicos del carácter necesariamente gratuito con que deben proporcionarse a los alumnos todos los medios precisos para cursar enseñanzas obligatorias, ya que solo cubren, y no de manera completa, un capítulo de los gastos educativos que cada curso deben realizar las familias para la escolarización obligatoria de sus hijos.

2. En el período examinado en este estudio, **el objetivo parcial de gratuidad de los libros de texto ha sufrido un importante retroceso** tanto en el importe de los fondos globales destinados a este fin como en el porcentaje de beneficiarios del mismo respecto de la población escolar total.

Si bien la actual crisis económica explica aunque no justifica esta reducción, resulta evidente que se han priorizado otros gastos sin tomar en consideración las consecuencias que a medio y largo plazo se derivan de la insuficiente inversión en los niveles de educación obligatoria y en el establecimiento de las condiciones básicas para que la igualdad sea real y efectiva. Las decisiones respecto a los concretos capítulos de gasto que deban resultar afectados por las obligadas decisiones de austeridad presupuestaria no son socialmente neutras: en la medida en que determinen reducciones de recursos destinados a educación, pueden poner en peligro el acceso a la educación en condiciones de igualdad.

3. Además, los datos examinados evidencian que **existen grandes diferencias entre unas y otras comunidades autónomas** en cuanto al grado de consecución del objetivo de plena gratuidad. Estas diferencias determinan tratamientos desiguales entre los alumnos de enseñanzas básicas por razón de la comunidad autónoma en la que se encuentren escolarizados, que no son aceptables en la medida en que afectan a un aspecto esencial de la caracterización constitucional de las enseñanzas básicas, ya mencionado.

Proteger la igualdad de oportunidades de los niños frente a los efectos de la crisis tiene que ver con la salvaguardia de los derechos reflejados en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la medida en que puede tener consecuencias irreversibles en sus capacidades, su desarrollo y su comportamiento.

4. Estas diferencias evidencian la **ausencia de objetivos y criterios comunes entre las distintas autoridades educativas** y reclaman la elaboración de un catálogo o carta de servicios mínimos en lo referente a la gratuidad de las enseñanzas obligatorias que garantice al menos un suelo común y unas obligaciones básicas de dichas autoridades en cuanto a las prestaciones que deben proporcionar a los alumnos escolarizados en sus territorios.
5. La variabilidad en los criterios para la asignación de fondos a los programas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto, en la utilización de sistemas de préstamo o de ayudas directas, pone de manifiesto **la ausencia de criterios definidos sobre las obligaciones públicas en torno a la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y sobre los mecanismos idóneos para alcanzarla**. De hecho, no existe acuerdo ni parecen haberse estudiado con rigor los costes reales

de dicho objetivo, ni tan siquiera respecto del sistema óptimo para atender al objetivo parcial de la gratuidad de los libros de texto. Y ello a pesar de que su conocimiento exacto parece imprescindible para que las administraciones educativas adopten de manera fundada decisiones relativas a su aplicación.

6. Asimismo, la ausencia de criterios estables y fundados para abordar las políticas de gratuidad **generan inseguridad en las expectativas de los alumnos y en el contenido real de sus derechos** y en las de otros partícipes en el proceso educativo como padres y profesores, al tiempo que impide consolidar líneas de actuación eficientes para la inversión pública en las enseñanzas obligatorias.
7. Tampoco parecen haberse tenido en cuenta en la adopción de políticas de gratuidad de libros de texto **los efectos y consecuencias que las mismas tienen sobre el sector editorial**, ni se coordinan con la política general en materia de cultura y libro, priorizándose el logro de objetivos parciales y a corto plazo y sin considerar la disfunción que provoca la ausencia de políticas estables y a largo plazo en todos los sectores afectados.
8. Los datos aportados por las administraciones educativas autonómicas permiten deducir que el **sistema de préstamo** a los alumnos de los libros de texto de las referidas enseñanzas -adquiridos con fondos públicos y posteriormente reutilizados por otros alumnos- **resultaría inicialmente más eficiente desde un punto de vista económico** que los sistemas articulados a través de la concesión de ayudas económicas directas a los alumnos.
9. El sistema de préstamo obtiene de los distintos sectores educativos una valoración muy positiva desde el punto de vista de su contribución educativa, al entenderse que **fomenta actitudes y valores de uso responsable de los bienes que deben ser compartidos con otros alumnos**, y la idea de que los objetos deben ser utilizados mientras sirvan a la finalidad para la que fueron producidos, preservando así fuentes de energía y de materias primas no renovables. Ello no obstante, **algunos sectores consideran que el libro de texto es un elemento esencial para el desenvolvimiento de las enseñanzas**, y se inclinan por sistemas de gratuidad que atribuyan la propiedad de los mismos a los alumnos, en la medida en que permiten maneras habituales de utilización de los mismos que, según entienden, simplifican su tarea y hacen posible la obtención de mejores resultados académicos.
10. El personal directivo y el profesorado cuestionan la atribución de la gestión de los sistemas de gratuidad a los centros docentes, por entender que son ajenos a los cometidos educativos que le son propios y restan tiempo de dedicación a los mismos. Tras el reciente aumento de jornada y carga lectiva a los docentes, este

punto debería tomarse en consideración y **no sobrecargar al profesorado con labores de gestión que interfieran en su tarea docente**, y de la que debería hacerse cargo la administración educativa en su conjunto y no los centros educativos.

11. En buena parte, las críticas que efectúan los distintos sectores educativos, específicamente a los sistemas de préstamo, aluden a algunas características contingentes de los concretos modelos implantados, que sería posible redefinir para **adaptarlos a los distintos intereses y puntos de vista** desde los que se formulan.

6.2. Recomendaciones

Como resultado de todo ello, la institución del Defensor del Pueblo formula las siguientes recomendaciones a las autoridades educativas.

1. Mantener los programas y sistemas de apoyo a la gratuidad en la enseñanza obligatoria, en el marco del respeto al precepto constitucional que la establece y al principio de equidad que preside nuestro sistema educativo. A tal efecto, debe tomarse en consideración el elevado coste que a medio y largo plazo puede tener la reducción de las ayudas educativas, en la medida en que comprometan el desarrollo de los alumnos y su adecuada formación, que son objetivos básicos de las enseñanzas obligatorias.
2. **Promover líneas de actuación coordinadas**, bien mediante el establecimiento de un marco normativo común o mediante acuerdos en los órganos de cooperación interadministrativa, **que establezcan unos objetivos mínimos comunes y garanticen un nivel de apoyo a la gratuidad de los libros de texto equiparables en toda España, para asegurar la igualdad de los alumnos en esta etapa.**
3. **Aplicar preferentemente sistemas de préstamo y reutilización de los libros de texto, en razón de la mayor eficiencia y menor coste** que este modelo tiene respecto de otras modalidades de ayudas a la adquisición de estos materiales.
4. **Favorecer la utilización prioritaria de los programas de préstamo y reutilización de los libros de texto en el contexto de las enseñanzas obligatorias**, por su indudable contribución al proceso educativo de los alumnos y a la mejor adquisición de actitudes de respeto, buen uso y

conservación de bienes comunes, y a la adquisición de hábitos cívicos y de convivencia.

5. **Procurar que los citados programas de préstamo se apliquen en un contexto educativo dotado de la necesaria estabilidad**, al menos en lo que se refiere a programas y diseños curriculares, que favorezca la reutilización de los libros de texto.
6. **Complementar los sistemas de préstamo y reutilización de libros de texto con el mantenimiento y fomento de bibliotecas de aula, dotadas con materiales didácticos complementarios y con los correspondientes a asignaturas instrumentales que, con más frecuencia, son objeto de consulta por los alumnos**, para facilitar su acceso a los mismos y promover en ellos la adquisición de hábitos de uso de los recursos bibliográficos y culturales que se ponen a su disposición.
7. **Fomentar la reutilización de los libros de texto, aunque no sean objeto de programas de préstamo en la enseñanza obligatoria así como los utilizados en otros niveles educativos**, no solo por razones de economía, sino desde el punto de vista de su contribución al proceso educativo de los alumnos y a la mejor adquisición de actitudes de respeto, buen uso y conservación de bienes, que deben y pueden ser transmitidos a otros alumnos.
8. Con la finalidad anterior, **determinar procedimientos y programas que**, de acuerdo con lo que estimen los centros docentes y asociaciones de madres y padres de alumnos (AMPAS), permitan organizar sistemas para hacer posible y favorecer la reutilización de los libros de texto, de la forma más adecuada.
9. **Aplicar sistemas de ayuda a la adquisición de libros de texto para aquellos niveles educativos en los que los materiales son de difícil o imposible reutilización**, como ocurre en los primeros cursos de educación primaria.
10. **Prestar apoyo a los centros por parte de las administraciones educativas para limitar las cargas de gestión que implica el funcionamiento del sistema de préstamo y reutilización de libros de texto**, mediante la aportación temporal de personal administrativo o de cualquier otra forma que se estime conveniente, con el fin de no interferir en el cumplimiento idóneo de las obligaciones docentes del profesorado.
11. **Estudiar**, para cuando sea presupuestariamente posible, **la ampliación del actual ámbito de las políticas de gratuidad de los libros de texto**, de manera

que se extiendan a otros gastos que deben realizar las familias para la escolarización de sus hijos en etapas educativas obligatorias.

12. **Coordinar y, en su caso, acordar actuaciones a efectos de los programas de préstamo y reutilización, así como los de ayudas directas a la adquisición de libros de texto, con el sector de producción y distribución editorial.** Con ello se pretende optimizar los recursos presupuestarios destinados a este fin y facilitar el desenvolvimiento empresarial de este sector cultural.

ADENDA

Cuando el presente trabajo ya estaba finalizado y registrado ante el Congreso de los Diputados, la Comunidad Autónoma de La Rioja aportó nuevos datos relativos a financiación y beneficiarios de los programas de préstamo y ayudas para libros de texto que no han podido ser tenidos en cuenta en los epígrafes correspondientes.

En concreto, la comunidad autónoma informa de que a partir del curso 2012-2013 se procedió a la sustitución progresiva del programa de gratuidad por uno de ayudas destinadas a familias con rentas desfavorecidas, destinándose en dicho curso un total de 300.000 euros para ayudas de un máximo de 140 euros para alumnos de primero y tercero de ESO al ser éstos los cursos en los que se eliminaba la gratuidad. Los restantes cursos de enseñanzas obligatorias, que mantenían aún el programa de gratuidad (18.073 alumnos), se beneficiaron de una inversión de 500.000 euros destinados a la reposición del *stock* de libros deteriorados, además de ayudas a la compra de libros para los 6.456 alumnos de primero y segundo de primaria que emplean materiales no reutilizables.

En razón del momento en el que estos datos se aportaron a la Institución, no ha sido posible tomarlos en consideración ni consignarlos en las tablas y gráficos correspondientes. No obstante, se incluye esta «adenda» para dejar constancia de los mismos y que sean tenidos en cuenta en los lugares que corresponda.