

REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE LAS POLÍTICAS DE GRATUIDAD DE LOS LIBROS DE TEXTO EN ESPAÑA (*)

BERNARDO BAYONA AZNAR (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES. 1. La descentralización de las competencias educativas. 2. La gratuidad de los libros de texto. III. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN POLÍTICA. 1. La educación, asunto de Estado. 2. La unidad del sistema educativo español. 3. La financiación pública de la gratuidad. 4. Las libertades de enseñanza, de cátedra, de creación y de edición. 5. Respeto a la legislación concurrente sobre el libro y la propiedad intelectual. 6. El fomento de la lectura y del aprecio a los libros. 7. El doble carácter de las industrias culturales. 8. El principio constitucional de unidad de mercado. 9. El libro español como cauce de la presencia del español en el mundo. IV. ANÁLISIS DE SITUACIÓN. 1. La importancia del libro de texto en la educación. 2. La financiación de libros de texto por las Comunidades Autónomas. 3. Repercusiones en la industria editorial. 4. Desaparición de las librerías como redes culturales. 5. Creciente desigualdad entre ciudadanos. 6. La homologación curricular de los libros de texto. 7. Insuficiente gasto público en educación. V. CONTRADICCIONES EN CURSO. 1. El Congreso rechazó el préstamo y los partidos no lo defendieron. 2. PP y PSOE prometieron un Acuerdo sobre los libros de texto. 3. Las competencias básicas y el libro como objeto. 4. Desafección al libro en vez de aprecio y fomento de la lectura. 5. Incoherencia de las decisiones educativas con la política cultural. 6. Incumplimiento de la legislación sobre el precio de libro. 7. Vulneración de los derechos de autor. 8. Ruptura de la unidad de mercado. 9. Perjuicio irreparable a la pluralidad lingüística y cultural. 10. A contracorriente de Europa. VI. EN LÍNEA DE PROPUESTA. 1. El Observatorio de la Lectura y del Libro. 2. Acuerdo entre el Ministerio de Educación, y las Comunidades Autónomas. 3. Modificaciones normativas. 4. La cooperación entre el sector público y el sector editorial. VII. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

(*) Informe elaborado en enero de 2009 para la Asociación Nacional de Editores de Libros y Materiales de Enseñanza (ANELE).

(**) Jefe del Departamento de Filosofía del IES Goya de Zaragoza. Ex-Presidente del Consejo Escolar de Aragón. Diputado en la VI Legislatura, fue portavoz del G. Socialista en la Proposición de Ley de Iniciativa Popular, Reguladora del libro de texto para la enseñanza básica, y en la Subcomisión sobre el coste de los libros de texto en la enseñanza obligatoria.

I. INTRODUCCIÓN

Es todavía difícil hacer una valoración completa del impacto educativo, social y cultural de las políticas de gratuidad del libro de texto que se han implantado a lo largo de la última década en España. Pero cada vez hay más certezas que incógnitas acerca de la tendencia de los cambios. Y, lo que es peor, cada curso que pasa, resultará más difícil reorientar la situación actual, para paliar los efectos negativos causados en el aprendizaje de los estudiantes y en el tejido cultural de nuestro país.

Es necesario y urgente reflexionar sobre esta compleja realidad, porque no es frecuente que se contemple desde todos los ángulos que interesan a la sociedad española. Lamentablemente a menudo los gobiernos adoptan decisiones unilaterales, por la presión de algunos sectores o ilusionados por el espejismo de ventajas sociales que distan mucho de ser tales, cuando se analizan fríamente. Son decisiones que demasiadas veces desconocen las afecciones que van a producir, porque se toman de espaldas a otros ámbitos públicos y sectores sociales a los que también conciernen, y mucho.

El objetivo de este informe es presentar un panorama amplio –aunque no exhaustivo– de las políticas de gratuidad de los libros de texto, que permita tomar conciencia de la complejidad del fenómeno y ofrecer algunas líneas de actuación a los responsables políticos, a fin de poder responder más adecuadamente a los retos y peligros advertidos.

Para lo cual, por una parte, se recogen los principios constitucionales que deben servir de marco a toda actuación política. Y, por otra, se

recopilan los datos más significativos de la situación creada, comparándolos con los objetivos legales, con el grado de cumplimiento de las normas vigentes y con los compromisos asumidos por los partidos políticos de ámbito estatal.

Son muchos los aspectos que confluyen en la aplicación de las políticas de gratuidad de los libros de texto. Lo habitual es observarlos aisladamente. Pero sólo la consideración unitaria de todos ellos permitirá acertar en el diagnóstico de los problemas y en las soluciones.

II. ANTECEDENTES

Entre los múltiples factores que han influido en la industria editorial en los últimos tiempos (sociales, económicos, tecnológicos, etc.), se hallan algunos que derivan directamente de ciertos *cambios políticos* y que son, por tanto, ajenos a la lógica empresarial, pero que han afectado de manera decisiva a la edición española de libros de texto y han alterado las relaciones de este sector industrial y cultural con las autoridades educativas.

A tal efecto, los cambios políticos más importantes han sido el desarrollo del Estado Autonómico y la implantación progresiva de la gratuidad de los libros de texto.

1. *La descentralización de las competencias educativas*

La configuración del Estado de las Autonomías introduce una lógica complejidad en el sistema educativo que repercute, al menos, en dos sentidos:

- a. *La fragmentación del mercado*, a causa del establecimiento de los currículos propios, con el consiguiente efecto sobre la disminución de tirada de los libros de texto, incluso en asignaturas comunes de ámbito general, y el aumento del coste unitario de producción, que es inversamente proporcional al número de ejemplares. Esta fragmentación se refleja en la disminución de beneficios, dado que el incremento de los precios se ha mantenido paralelo al IPC de

manera constante, incluso ligeramente inferior (1), y aboca a la concentración empresarial, con la consiguiente destrucción del tejido industrial y cultural del sector.

- b. La *dependencia de la evolución de este sector editorial de las decisiones políticas* adoptadas por las administraciones educativas competentes. En relación con la edición de libros de texto la descentralización competencial ha ocasionado graves complicaciones en la planificación estratégica de las empresas editoriales. A los diferentes ritmos de implantación de las medidas legislativas en los distintos territorios, hay que añadir la dificultad de conjugar en el plano empresarial decisiones divergentes –y a veces contradictorias– de los responsables educativos, que determinan la actividad editorial.

2. La gratuidad de los libros de texto

Desde hace una década se ha venido produciendo una fuerte movilización social y política a favor de la gratuidad de los libros de texto. Los principales hitos de esta movilización fueron:

- a. La *Recomendación del Defensor del Pueblo*, que recogía «*las dificultades económicas para la adquisición de libros de texto y otro material escolar*», que experimentan «*numerosos padres y asociaciones de padres de alumnos*», que «*han expresado, asimismo, que los mismos deberían proporcionarse gratuitamente a los alumnos que cursen estudios definidos legalmente como obligatorios, al igual que se configura como gratuita la prestación de las enseñanzas correspondientes*» (2).

(1) Si tomamos como base 100 para el año 2000, el IPC general acumulado había pasado en 2005 a 114,5 y el de libros de texto se había quedado en 112,3, mientras que el de libros en general había llegado a 116,6 y el de gastos de enseñanza a 117,9. Véase: ANELE, *Evolución de los precios de los libros de texto*, 27 de agosto de 2008 (<http://www.anele.org/pdf/INFPreciosCurso2008-2009.pdf>).

Según el Informe *Comercio Interior del Libro en España 2007*, de la Federación de Gremios, el precio del texto no universitario creció un 1% entre 2006 y 2007 (p. 61). La Federación de Usuarios Consumidores Independientes cifró el incremento medio de los libros de texto en 2% para el curso 2007-08 y en 3% para el curso 2008-09. Hay que tener en cuenta que en julio de 2008, cuando se editaron los libros para ese curso escolar, el IPC interanual era muy superior (5,3%).

- b. La *Proposición de Ley «Reguladora del libro de texto para la enseñanza básica»*, presentada por la *Confederación Española de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (CEAPA)*.

La iniciativa superó el número mínimo de firmas de electores requerido para ser tramitada en el Congreso de los Diputados, como Proposición de Ley de Iniciativa Popular, y se presentó en 1997. Su art. 10 disponía que los libros de texto «*en los centros sostenidos con fondos públicos, legalmente elegidos por cada centro para impartir en él la docencia de la enseñanza básica, serán gratuitos para los alumnos*» (3). Y no sólo solicitaba la gratuidad, sino que proponía el modelo de préstamo y la reutilización, a lo largo de sucesivos cursos, de los libros que serían propiedad de la Administración, tomando el modelo implantado en Francia.

La Proposición de la CEAPA fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados (4), pero tuvo la virtualidad de iniciar el proceso hacia la gratuidad de los libros de textos, que las Administraciones educativas no habrían emprendido sin su impulso.

- c. Para buscar respuesta a la Proposición rechazada se creó una *Subcomisión dentro de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso* (5). El dictamen de esta Subcomisión (6):
- consideró «*la gratuidad de los libros de texto en los niveles de Enseñanza Obligatoria un objetivo al que debe tenderse de*

(2) Defensor del Pueblo. *Informe anual 1996* y Debate en las Cortes Generales; editado por Cortes Generales 1997, pp. 135 y 136.

(3) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 180-1, del 20 de marzo de 1998.

(4) Por 130 votos a favor, 161 en contra y una abstención (Diario de Sesiones del Congreso, núm. 202 del día 10 de diciembre de 1998, p. 10941).

(5) Acuerdo tomado en la sesión del 22 de abril de 1999 (BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 422, 4 de mayo de 1999, página 31). La Subcomisión se llamó «para analizar el coste de los libros de texto en la Enseñanza básica y obligatoria y su repercusión en las economías familiares».

(6) Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 516, del 7 de diciembre de 1999. Debate y votación en el Diario de Sesiones del Congreso, Comisiones, núm. 807, del día 25 de noviembre de 1999.

forma gradual, de acuerdo con las correspondientes disponibilidades presupuestarias y garantizando, en todo caso, el principio de equidad» (V.1);

- acordó atender con prioridad a los alumnos con mayores necesidades y dotar de libros las bibliotecas de todos los centros escolares sostenidos con fondos públicos (V.2);
- propuso que la Conferencia Sectorial de Educación estudiara *«las distintas cuestiones relacionadas con la gestión, costes, evaluación del precio y financiación de los libros de texto en cada una de las áreas y ciclos de la Enseñanza Obligatoria»;*
- y estipuló que uno de *«los criterios que deberían regir la aplicación extensiva de esta propuesta [de gratuidad progresiva] será: (...) «el mantenimiento del sector librero como servicio cultural» (V.3).*

III. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN POLÍTICA

1. *La educación, asunto de Estado*

Los Gobiernos españoles han proclamado repetidamente que otorgan a la cultura y la educación el rango de políticas estratégicas del Estado. Y no hay duda de que la educación es un asunto de gran importancia estratégica en la actual situación de cambio de ciclo económico y de cambios geoestratégicos de gran profundidad. El PSOE, en su último Congreso, celebrado en julio de 2008, afirmó que *«especialmente en la educación es importante seguir trabajando para converger con los países europeos que mejores indicadores educativos presentan. España está alejada de esos indicadores, el objetivo es llegar a colocarse a la cabeza» (7).*

Treinta años después del pacto constitucional, que fue también un difícil pacto sobre la educación, aún no se ha alcanzado el necesario acuerdo político, que saque los aspectos educativos básicos y estructurales de

(7) 37º Congreso Federal del PSOE, julio de 2008, pp. 17-18.

la estéril e interesada confrontación partidista, casi siempre ajena a los intereses reales de los ciudadanos, y que haga de la educación el valor compartido y estratégico para el futuro de nuestra sociedad.

La política educativa puede ser abordada desde distintas perspectivas. Pero, al ser un factor de enorme trascendencia para el futuro del país, exige la colaboración leal entre las fuerzas políticas y el consenso político al que se comprometió el PSOE: «*Haremos de la educación una cuestión de Estado, intentando el consenso entre todas las fuerzas políticas, para que las leyes educativas no sean objeto de constantes cambios en función del signo político del Gobierno*» (8).

Y exige asimismo una sinergia de esfuerzos entre las diferentes administraciones, como felizmente ha demostrado el reciente acuerdo unánime con que el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y todas las Comunidades Autónomas aprobaron el Plan para reducir el abandono escolar a la mitad en 2012.

2. *La unidad del sistema educativo español*

A pesar de que la enseñanza no se menciona en la lista de competencias que, según el artículo 148.1 de la Constitución Española, podían asumir las Comunidades Autónomas, los pactos autonómicos de 1992 y las sucesivas reformas de los Estatutos que plasmaron dichos pactos aceleraron la transformación del Estado y condujeron a que todas las comunidades asumieran la competencia en materia de enseñanza (9).

(8) *Ibidem*, p. 20.

(9) Un objetivo fundamental de esos pactos fue la extensión de las competencias de educación y sanidad a las comunidades que no disponían de ellas. En el primer caso, la ampliación competencial de la enseñanza se produjo sometida a condiciones especiales, y su ejercicio por las Comunidades Autónomas quedaba limitado al sometimiento a planificación del proceso de creación de nuevos centros, la preocupación por las garantías de una prestación homogénea y eficaz del servicio, la obligación de establecer estadísticas de enseñanza y otras fórmulas de información suficiente de la situación del sistema educativo, la garantía de la puesta en práctica de medidas que permitan corregir desigualdades y desequilibrios y el tratamiento en común de *Revista de administración pública*, 128 (1992), p. 88.

Alcanzada ya la plena autonomía de las comunidades en este ámbito, el funcionamiento del sistema educativo y la calidad de la enseñanza dependen de factores socioeconómicos propios de cada comunidad autónoma (nivel de renta, población en edad escolar, dispersión rural o concentración urbana, porcentaje de inmigrantes, etc.). Pero también, y mucho, de las políticas y de la asignación de recursos a programas que expresan las prioridades decididas.

Es muy posible que el robustecimiento de las Comunidades Autónomas haya traído el correlativo adelgazamiento del Estado y el debilitamiento de su capacidad financiera y, por ende, de su potencial de acción política. Pero la Constitución configura un modelo de Estado donde a los órganos centrales les corresponde, en una serie de materias, «*la fijación de los principios o criterios básicos de general aplicación a todo el Estado*» (10). Lo cual refuerza la *obligación que el Estado tiene de garantizar los derechos constitucionales y asegurar unos mínimos educativos para todos*, pues no se debe dejar la educación a merced del simple funcionamiento del mercado ni hacerla depender de las posibilidades de cada territorio. Si se hiciera eso, sería negar la razón de ser del Estado: sería, simplemente, renunciar a la política.

La política educativa no puede aislarse en compartimentos estancos, sino que debe ajustarse a los principios de cooperación, coordinación y corresponsabilidad. El Tribunal Constitucional no duda en apelar a la existencia de un «*sistema educativo nacional*», como deducible directamente del artículo 27.8 de la Constitución (11), para justificar

(10) STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5°. Así, queda enmarcado el desarrollo autónomo desde su inicio por la jurisprudencia constitucional.

(11) STC 187/1991, de 3 de octubre. El precepto invocado no contiene expresamente el término 'nacional', pero ya la STC. 26/1987, de 27/02/1987, se refería a «un único sistema universitario nacional» y se extendía en consideraciones generales sobre la unidad del sistema educativo nacional y la necesidad de coordinación y homologación. Los Estatutos de Autonomía, cuando se reformaron para incorporar la competencia educativa, también incorporaron la expresión «*sistema educativo nacional*» y exigen a las Comunidades Autónomas que colaboren con la Administración del Estado «*para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades y desequilibrios que puedan producirse*» (art. 36.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, LO 5/1996, de 30 de diciembre). Con variaciones mínimas el redactado se repetía en otras reformas estatutarias de aquellos años. Sin embargo, el término «nacional» ha

la responsabilidad de la Administración General del Estado, que tiene con carácter exclusivo competencias normativas de *«inspección y homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes»* (CE 27.8); y de *«regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»* (CE 149.1.1ª) (12). Y hay que destacar que *«no es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos..., sino que es la necesidad de*

desaparecido en las reformas de Estatutos más recientes, y se dice sólo «sistema educativo» (véase, por ejemplo, el art. 73.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, LO 5/2007, de 20 de abril); o «sistema educativo andaluz», art. 21.8 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, LO 2/2007, de 19 de marzo.

(12) Según la Constitución (CE 53 y 149,1,1ª), las Administraciones autonómicas no pueden alterar el sustrato básico y común en materia de derechos y obligaciones de los ciudadanos y *«la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales, que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1ª de la Constitución)»* (FJ 2º de la STC 37/1981, de 16 de noviembre). En el mismo sentido se pronuncia la STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 4º. Sobre la interpretación del artículo 149.1.1ª, véase J. TUDELA ARANDA, *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994.

El pronunciamiento más elaborado del Tribunal Constitucional sobre el artículo 149.1.1ª, es la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que, además de entender que dicho precepto habilita al Estado para regular y adecuar *«el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)»* y de considerar que las *«condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta, incluye «dentro de esas condiciones básicas (...) aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (...); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (...); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (...); etc.»* (STC 61/97, FJ 8º). Por último, la reciente STC 247/2007, de 12 de diciembre, amplía el campo de acción que fijaba la Sentencia de 1997 al Estado, para permitirle reestablecer la igualdad en el ejercicio de los derechos y dictar condiciones básicas siempre que ello *«fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad [de derechos o deberes] que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate»* (FJ 17º) y, además, esa acción impeditiva de la diversidad no se conecta a la regulación de un tramo del contenido normativo sustantivo, sino que puede ir más allá de esto, lo que da al precepto una potencialidad indudablemente mayor. Véase M. A. CABELLOS ESPIÉRREZ, «La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto Valenciano», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 7 (2008), pp. 106-144.

garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas» (13).

La unidad del sistema educativo español exige poner en marcha los medios políticos necesarios, para mantener la congruencia debida entre el sistema y su efectiva viabilidad política. Una política educativa de Estado implica que el Gobierno desarrolle las funciones de homologación y ordenación general del sistema; de inspección sobre la efectividad de los derechos y deberes fundamentales de todos los españoles, garantizando una prestación homogénea y eficaz del servicio educativo; de coordinación, análisis y planificación para impulsar políticas y proponer las reformas necesarias; de solidaridad, para asegurar la nivelación del servicio educativo entre los territorios y la eficacia de las medidas compensatorias de las diferencias de partida entre las personas; de investigación y desarrollo curricular, que sustente la ordenación general del sistema; además de la dimensión internacional y la gestión de la educación española en el exterior. Dada la profunda descentralización operada en el ámbito educativo, la política estatal ha de ser precedida de procedimientos de consulta y eventual acuerdo con las demás administraciones educativas; ha de contar con instrumentos que permitan la articulación de políticas conjuntas y foros de coordinación institucional; implica liderazgo para impulsar el consenso político en torno a la unidad básica del sistema educativo español; y ha de proponer planes para compensar desigualdades e impulsar iniciativas y actuaciones globales de calidad del sistema educativo español.

(13) FJ 2º de la STC 76/1983, de 5 de agosto. Para un análisis jurídico de las competencias educativas y la unidad del sistema, véase A. EMBID IRUJO, «La descentralización en la enseñanza. Marco jurídico y problemas pendientes», en Idem, *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, pp. 23-70; «El Estado y las Comunidades Autónomas: El nuevo reparto de competencias», *Cuadernos de pedagogía*, 280 (1999), pp. 50-54. Sobre la formación de la jurisprudencia constitucional en materia educativa, véase A. EMBID IRUJO, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la enseñanza» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, pp. 181-204. Para la articulación administrativa e institucional de su ejercicio, véase B. BAYONA y J. JIMÉNEZ, «Hacia un nuevo modelo de Administración Educativa», *Cuadernos de Pedagogía*, 291 (mayo 2000), pp. 92-96.

La democracia española y las Comunidades Autónomas son ya suficientemente maduras, para que haya llegado el momento de tomar conciencia de los desajustes producidos y para adoptar las medidas necesarias a fin de lograr un adecuado balance entre el legítimo respeto al autogobierno autonómico y la firme lealtad al Estado común.

El hecho de señalar graves inconvenientes y contradicciones en la gestión de las políticas analizadas no se debe entender como un reproche al objetivo de lograr la gratuidad de los libros de texto, ni como un cuestionamiento de la plena competencia educativa que corresponde a las Comunidades Autónomas, puesto que ningún inconveniente debe impedir la gestión descentralizada de los sistemas de ayuda al estudio y la atención a las peculiaridades territoriales. Como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, *«la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse con el respeto al principio de autonomía»*, de modo que, en tal sentido, *«las dificultades que pudieran existir no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma»* (14). Las deficiencias encontradas en la gestión de esas políticas se señalan con el convencimiento y la esperanza de que se podrían obviar, como recomienda el Tribunal Constitucional, *«mediante el establecimiento de sistemas de cooperación»* y *«pueden salvarse mediante diversas técnicas* (15).

La Ley Orgánica 2/2006, de Educación considera en su Preámbulo que *«cuando ya se ha desarrollado plenamente el marco de reparto de competencias, que en materia de educación estableció la Constitución*

(14) SSTC 106/1987, FJ 4º; 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10º; 188/2001, FJ 11º; todas citadas en la STC 212/2005, FJ 10º.

(15) *«En primer lugar, mediante una planificación que determine el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan ... [E]l argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos (STC 186/1999, FJ 10º)», (STC 212/2005, FJ 10º).*

española, las nuevas leyes que se aprueben deben conciliar el respeto a dicho reparto competencial con la necesaria vertebración territorial del sistema educativo»; parte de que «la normativa básica estatal, de carácter común, y la normativa autonómica, aplicable al territorio correspondiente, deben combinarse con nuevos mecanismos de cooperación que permitan el desarrollo concertado de políticas educativas de ámbito supracomunitario»; y afirma que «con esta Ley se asegura la necesaria homogeneidad básica y la unidad del sistema educativo». Y, por ello, incluye «una propuesta de cooperación territorial y entre Administraciones para desarrollar proyectos y programas de interés general, para compartir información y aprender de las mejores prácticas».

3. La financiación pública de la gratuidad

3.1. El derecho a la educación gratuita

La Constitución establece que *«todos tienen derecho a la educación»* (27.1) y es doctrina asentada que el Estado debe garantizar ese derecho, no sólo con la programación general de la enseñanza y la oferta de puestos escolares, sino proporcionando los medios para hacer efectivo el ejercicio de este derecho. Así, la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve la conexión existente entre el sistema de ayudas y becas al estudio y el derecho a la educación, y ha destacado que *«tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación»* (16). Por tanto, recuerda el Tribunal Constitucional, *«el sistema de becas y ayudas constituye un instrumento esencial para hacer realidad el modelo de «Estado social y democrático de derecho» que nuestra Constitución impone (art. 1.1), determinando en consecuencia*

(16) STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 4º.

que los poderes públicos aseguren que la igualdad de los individuos sea real y efectiva (art. 9.2). De este modo se garantizan también la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) que suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales» (17).

La Constitución concreta que «*la enseñanza básica es obligatoria y gratuita*» (CE 27.4) y encomienda a los poderes públicos que garanticen a todos ese derecho mediante la programación general, la participación y la creación de centros (CE 27.5), como concreción al ámbito educativo del deber que tienen de promover las condiciones y remover los obstáculos para que todos disfruten ese derecho en condiciones de libertad e igualdad (CE 9.2). Lo cual induce a financiar todos aquellos elementos del proceso educativo que sean esenciales para ejercer ese derecho en los niveles básicos y obligatorios.

Dos son los procedimientos para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación gratuita:

Uno es garantizar que haya plazas suficientes para la escolarización gratuita de todos los alumnos en edad escolar y dotar a los centros de todos los recursos necesarios para hacer posible esa gratuidad (18).

(17) STC 212/2005, de 21/7/2005, FJ 10º.

(18) El art. 88 de la LOE dice: «1. Para garantizar la posibilidad de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación por motivos socioeconómicos, en ningún caso podrán los centros públicos o privados concertados percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica, por parte de las familias de los alumnos. En el marco de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, quedan excluidas de esta categoría las actividades extraescolares, las complementarias, y los servicios escolares, que, en todo caso, tendrán carácter voluntario.

2. Las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito.»

No es momento de valorar el grado de incumplimiento de esta obligación, ya prevista por la LODE, cuando estableció el sistema de concertos, ni las consecuencias que ese incumplimiento y la dejación de las respectivas administraciones públicas al respecto han tenido en la dualización progresiva del sistema educativo español. Véase: B. BAYONA, V. CAMPS y otros en *La Educación a debate*, Fundación Alternativas - Fundación Germán

El otro es ofrecer becas y ayudas a los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables, para lo cual se ha legislado que *«el Estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación.»* (LOE 83.2).

3.2. Los libros de texto y el coste del servicio educativo

Dentro de este mandato constitucional, es responsabilidad de los poderes públicos *evitar que la adquisición de los libros necesarios para el estudio de esos niveles educativos constituya un impedimento al ejercicio del derecho a la educación.* Y se entiende que son necesarios los libros que proporcionan los contenidos básicos de currículo y los materiales editados que los alumnos deben emplear individualmente para adquirir las competencias básicas, mediante la realización de los ejercicios y las actividades derivadas de las unidades didácticas.

La gratuidad de los libros de texto se ha vinculado así a la gratuidad de la enseñanza obligatoria reconocida por la Constitución, y las administraciones educativas han implantado políticas de gratuidad de los mismos, en los niveles básicos y como obligación hacia quienes solicitan una plaza escolar en centros sostenidos con fondos públicos. En tal sentido se pronunció también el Consejo Escolar del Estado en su Informe del curso 1997-1998: *«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 lo tanto, para garantizar el derecho fundamental de la Educación, ha de ser gratuito. El Consejo Escolar del Estado 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»* (19).

Sánchez Ruipérez, Madrid, 2000, pp. 18-28: <http://www.falternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/la-educacion-a-debate>

(19) *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo español. Curso 1998/99*, capt. 1.13, «Los libros de texto y demás materiales curriculares».

Pero hay que tener en cuenta que el servicio para atender el derecho a la educación no es gratuito. Los costes del servicio educativo que no paga el Estado recaen sobre las familias. Nada es gratis y no debe difundirse la idea de que los servicios públicos son gratis, porque en realidad son costosos. La cuestión es quién y cómo se paga. Explicar que los derechos implican la contrapartida de deberes cívicos forma parte también de la educación de un país.

La extensión de la gratuidad de los libros de texto debe conjugarse con el principio del papel redistributivo del Estado, mediante la justa recaudación de impuestos, que tiene en cuenta el nivel de renta de los contribuyentes. Sólo desde una concepción de Estado social de derecho y de justicia redistributiva se puede ofrecer a los ciudadanos la prestación gratuita de los servicios que garantizan derechos fundamentales.

La financiación pública de los libros de texto es la regla en la mayoría de los países europeos, aun sin tener una expresión constitucional de gratuidad tan clara como la española. Y cada vez son menos los países de nuestro entorno donde los poderes públicos no financian los libros de texto de la enseñanza obligatoria.

Por ello, los sectores empresariales de editores y libreros no pueden alegar nada contra la decisión política de establecer la gratuidad de los libros de texto, pero *esa decisión debe sufragarse con cargo a los presupuestos generales, sin imponer cargas a un sector económico, ni exigir a estos operadores culturales sacrificios que pueden entrañar la inviabilidad de industrias culturales básicas para la sociedad española.*

La gratuidad se puede proporcionar por diferentes procedimientos y no todos ofrecen las mismas garantías de igualdad ni afectan de igual modo a otros aspectos del proceso educativo y a otros agentes del ámbito cultural, como los editores y los libreros.

4. *Las libertades de enseñanza, de cátedra, de creación y de edición*

El derecho a la educación debe armonizarse con las libertades educativas constitucionalizadas, tales como la libertad de enseñanza (CE

27.1) y la libertad de cátedra (CE 20.1.c). La elección de los libros de texto y los procedimientos de la gestión de los mismos deben atender a esas libertades, independientemente de quién los financie. Igualmente hay que respetar la libertad de edición, que se deriva del derecho a difundir libremente pensamientos e ideas mediante escritos (CE 20.1.a) y del derecho a la producción científica y técnica (CE 20.1.b).

En consecuencia, además de razones pedagógicas, hay razones jurídicas que impiden que la asunción de la financiación pública de los libros de texto pueda indirectamente contribuir a la elección de libros por parte de la Administración educativa o tender en la práctica hacia el libro de texto único. Hay que garantizar siempre que *los responsables de la elección de los libros de texto y materiales curriculares sean los docentes, en los órganos específicamente didácticos*, de acuerdo con criterios pedagógicos, como dice la Ley vigente (20); no los poderes públicos, ni tampoco los órganos de gestión del centro, en los que participen los poderes públicos, los padres y los alumnos.

5. *Respeto a la legislación concurrente sobre el libro y la propiedad intelectual*

Las políticas de las diferentes administraciones educativas no solo deben respetar la legislación educativa básica, sino también la legislación estatal como la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, y la Ley de Propiedad Intelectual.

La Ley del Libro regula la edición y comercio del libro, desde «*la convicción de que se ofrece un producto que es más que una mera mercancía: se trata de un soporte físico que contiene la plasmación del pensamiento humano, la ciencia y la creación literaria, posibilitando ese acto trascendental y único para la especie humana, que es la lectura*»; y pretende garantizar tanto su calidad como su accesibilidad universal,

(20) «*En el ejercicio de la autonomía pedagógica, corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas.*» (LOE, Disposición Adicional 4ª.1).

según recoge en el Preámbulo, donde se fija como objetivo «*la promoción de la principal industria cultural del país, el sector del libro, con un especial reconocimiento a la labor de los libreros como agentes culturales*» y manifiesta «*la clara voluntad de proteger y promocionar la diversidad lingüística*» de España.

Por otra parte, el reconocimiento constitucional del derecho a la libre creación intelectual (CE 20.1.b) y del derecho de propiedad (CE 33) dotan a la creación intelectual de una protección propia, plasmada en el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. La vulneración de los legítimos derechos de los creadores no solo ocasiona un perjuicio al creador y, por extensión, a la identidad cultural y la capacidad creativa de una sociedad, sino que supone un verdadero fraude a la sociedad en su conjunto (21).

Dado que los autores de los libros de texto de los niveles no universitarios tienen los mismos derechos que el resto de los autores, *ninguna medida política o administrativa puede cercenar la propiedad intelectual y los libros de texto deberán estar protegidos contra la copia ilegal* como cualesquiera otras obras intelectuales.

6. *El fomento de la lectura y del aprecio a los libros*

Según el Informe PISA 2000, los estudiantes con mayor competencia lectora son los que más tiempo pasan leyendo por placer (22). Así, los alumnos finlandeses son los que mejores resultados obtienen porque son también los que dedican más tiempo libre a la lectura intensiva (23).

(21) MINISTERIO DE CULTURA, *Manual de Buenas Prácticas para la persecución de los delitos contra la Propiedad Intelectual*, 2008, p. 11.

(22) Véase PISA 2000, pp. 112-116 (<http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/48/24/39817007.pdf>)

(23) Según los datos de PISA, la mitad de los alumnos finlandeses leen más de media hora al día, mientras que España sólo lo hace un tercio. Véase también R. PAJARES, *Resultados en España del estudio PISA 2000. Conocimientos y destrezas de los alumnos de 15 años*, Ministerio de Educación y Ciencia, 2005, p. 98.

Un paso decisivo en España ha sido establecer por vez primera la obligación legal de que haya una biblioteca escolar en todo centro escolar público (art. 113 de la LOE). Pero es necesario insistir en el compromiso de los poderes públicos para «*prestar una atención prioritaria*» al «*fomento de la lectura y el uso de las bibliotecas*», entre los «*factores que favorecen la calidad de la enseñanza*» (LOE art. 2.2), que la Ley concreta en «*la puesta en marcha de un plan de fomento de la lectura*» (art. 157.1.b).

No se debe olvidar el trabajo conjunto de los Ministerios de Educación y Cultura en los planes de fomento de la lectura. La Ley del Libro les exige a estos ministerios una «*especial consideración con la población infantil y juvenil*» (art. 4) y existen compromisos electorales concretos en ese sentido (24). Entre otras cosas, porque, como dice el Preámbulo de la Ley del Libro, «*el fomento de la lectura es uno de los mejores apoyos para el futuro del sector del libro español, tanto en su vertiente cultural como industrial*».

7. *El doble carácter de las industrias culturales*

Las políticas que afectan a los diversos sectores de la industria cultural deben tener en cuenta la doble naturaleza de estas industrias:

a) Por un lado, como sectores industriales, comparten las mismas características que cualquier otro sector empresarial y merecen, al menos, el mismo trato y el mismo grado de garantía y protección para su ejercicio y para la defensa de la productividad, que estipula la Constitución (CE 38), porque contribuyen notablemente a generar riqueza y empleo. En un momento de fuerte crisis financiera y productiva como la actual, *no hay razón económica ni social consistente para mirar a las industrias culturales con peores ojos que a las empresas constructoras o automovilísticas*.

(24) El Partido Popular insistía en su programa en la necesidad de ese trabajo conjunto (*Programa electoral PP 2008*, nº 1767) y proponía «*crear un órgano de coordinación*» entre los dos Ministerios que se ocuparía también de la colaboración y la coordinación en el sistema nacional de bibliotecas, especialmente en bibliotecas escolares y de armonizar los sistemas de financiación pública de los libros de texto.

b) Por otro lado, su especificidad cultural las convierte en lugares sociales centrales, a partir de los cuales se configuran las identidades culturales y se garantiza la pluralidad creativa e ideológica; y, desde esta perspectiva, *a las industrias culturales les corresponde un papel protagonista en el mandato constitucional de que los poderes públicos promuevan y tutelen el acceso a la cultura (CE 44).*

En este caso, son necesarias medidas políticas concretas que potencien la creación cultural y consoliden el tejido industrial de las pequeñas y medianas empresas culturales, que son elemento esencial de preservación y enriquecimiento de la diversidad cultural de un país. Su crisis no sería solo la crisis de un sector empresarial particular, sino una pérdida irreparable del patrimonio cultural español.

Esa es la razón de que los programas electorales que han obtenido el apoyo mayoritario de los ciudadanos recojan compromisos, como el de *«proteger e impulsar a los pequeños y medianos comercios culturales de proximidad, para fortalecer el tejido cultural cercano y la economía del sector» (25).*

Y, por ello, en las elecciones de las que salió el actual Gobierno, los socialistas se comprometieron a no dejar las empresas culturales sin más a las fuerzas del mercado: a *«encontrar para las políticas culturales un equilibrio entre la defensa del interés público y general y las dinámicas del mercado, a favor de la democratización, la diversidad, el pluralismo y la libertad cultural»*, añadiendo que *«el Gobierno Socialista reforzará su capacidad para actuar de forma transversal y ampliará el diálogo con los diversos agentes culturales. Asimismo, impulsará la creatividad, la protección del patrimonio y el estímulo a las industrias culturales, ejerciendo un liderazgo basado en la concertación y la cooperación con las Comunidades Autónomas» (26).*

8. *El principio constitucional de unidad de mercado*

En el modelo de Estado que la Constitución establece existen, por encima del desigual reparto competencial en contenidos y en ritmos,

(25) *Programa cultural del PSOE, 2004*, Objetivo estratégico nº 52.

(26) *Programa electoral del PSOE, 2008*, p. 251.

algunos límites sustantivos a las actuaciones que las Comunidades Autónomas desarrollan en ejercicio de sus competencias. En efecto, la Carta Magna define un marco homogéneo para todo el territorio español, que se materializa en diversas reglas y principios, hasta el punto de que el Tribunal Constitucional se refirió tempranamente a la denominada «Constitución económica» (27), una de cuyas manifestaciones se concreta en la «unidad de mercado» o unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado, principio que se extrae de una interpretación conjunta de diversas normas constitucionales, referidas a la libre circulación, la prohibición de aranceles regionales y la igualdad en las posiciones jurídicas, derechos y obligaciones de los ciudadanos (28).

La unidad de mercado está reconocida implícitamente en el artículo 139 de la Constitución, al disponer que *«ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español»* (CE 139.2). Porque *«todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado»* (CE 139.1) y el Estado es competente en exclusiva para *regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles* (CE 149.1.1^a)» (29).

(27) STC 1/1982, FJ 1º. Véase: A. CALONGE VELÁZQUEZ, «El principio de unidad de mercado en la Constitución española de 1978», en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*, Cívitas, 1989, pp. 177-196. La «constitución económica» se deduce de la garantía de un «orden económico y social justo» (CE Preámbulo) y se asienta sobre los arts. 33, relativo al derecho de propiedad; 38, relativo a la libre empresa y 128, referente a la iniciativa privada. Para una discusión sobre el sentido y alcance jurídico efectivo de la expresión «constitución económica», véase el trabajo del ponente constitucional M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, «La constitución económica», en E. Álvarez Conde, Tecnos, 1889.

(28) Aunque la expresión no está recogida en el texto constitucional, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la viene aplicando reiteradamente desde la STC 37/1981, de 16 de noviembre, sobre la base de los artículos 2, 38, 40.1, 130.1, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1.1 y 157.2 de la Constitución. Véase, por ejemplo, SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1º; 11/1984, de 2 de febrero, FJ 5º; 96/1984, de 19 de octubre, FJ 3º; y 24/1986, de 14 de febrero, FJ 4º. Sobre el principio de la unidad económica y su relación con el de unidad económica en el Estado de las Autonomías, véase E. ALBERTÍ ROVIRA, *Autonomía política i unitat econòmica*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993, pp. 151 y ss.

(29) Lo cual *«exige una regulación en toda España de las posiciones jurídicas subjetivas fundamentales»*, que incluye, desde luego, los derechos fundamentales y *«se extiende a la noción más amplia de derechos y deberes constitucionales»*, P. LUCAS VERDÚ y P. LUCAS

La descentralización autonómica de las políticas públicas permite una mejor adaptación a las demandas y necesidades regionales, en la medida en que las preferencias regionales pueden variar y, por tanto, es posible obtener mayor bienestar social si las políticas públicas se adecuan mejor a las necesidades regionales. Pero la existencia de ese mercado único requiere un grado de integración que no puede conseguirse sin «*la igualdad de las condiciones básicas en el ejercicio de la actividad económica*» (30).

La configuración constitucional del Estado autonómico permite que las Comunidades Autónomas compitan en el diseño y aplicación de las

MURILLO DE LA CUEVA, «Artículo 139: Autonomía e igualdad. La posición jurídica de los ciudadanos en el Estado de las Autonomías», en O. Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo X, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, EDERSA, 1998, p. 480. Se podría entender que el mandato constitucional del artículo 139.1 exigiría un tratamiento uniforme de los derechos y obligaciones y se basan para ello en la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5º a propósito de los derechos fundamentales. También que, aunque no implique la exigencia de una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento, se trataría de asegurar un cierto nivel de homogeneidad en las posiciones subjetivas de los ciudadanos y debería ser entendido a la luz del artículo 149.1.1, como garantía de un mínimo de igualdad referido al ejercicio de los derechos fundamentales y al cumplimiento de los deberes constitucionales, tal como interpreta la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2º. Una tercera consideración del mandato sería la de garantizar la igualdad dentro del ordenamiento autonómico, para equiparar a todos los españoles frente a las Comunidades Autónomas y, en particular, para excluir las discriminaciones entre los residentes en su territorio y los no residentes. Sobre estas interpretaciones, véase: M. BARCELÓ, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Civitas, 1991, pp. 65 y ss.; y J. Mª BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de condiciones de vida*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1988, pp. 47 y ss. En todo caso, la cuestión de fondo es que la diversidad de legislaciones y normas, que caracteriza al Estado autonómico, no puede vulnerar el núcleo común de derechos y deberes constitucionales, garantizado incluso frente a la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.

(30) STC 64/1990, FJ 3º. Véase R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «Unidad de mercado y captación de inversiones», en *Estudios de derecho público económico, Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 88-91; F.P. MARCOS MATÍAS, «Las funciones del principio de unidad de mercado en la Jurisprudencia Constitucional», *Civitas, Revista española de derecho administrativo*, 73 (1992), pp. 29-46; F. Marcos, «El principio constitucional de unidad de mercado», en *Marco regulatorio y unidad de mercado*, Círculo de Empresarios, 2006, pp. 173-228; G. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, «La unidad del mercado nacional en la Constitución Española», en AA.VV., *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, edit. Bosch, 2005, pp. 93-100; Y. BARDAJÍ, «Unidad de mercado», en *Diccionario Constitucional* (<http://www.bosch-online.net/Diccionario/ficha.cgi?model=c&id=1489>).

políticas públicas que les han sido transferidas. Pero, si esa competencia entre ellas no tuviera límites, daría lugar a importantes distorsiones en las políticas públicas. Por ello, el sistema constitucional introduce cautelas, para que no se produzca competencia entre las políticas y regulaciones autonómicas en cuestiones relevantes sobre la ordenación del mercado y la actividad empresarial, y reserva al Gobierno del Estado la competencia exclusiva para la ordenación general de la economía (CE 149.1.13^a) (31). El Tribunal Constitucional ha declarado que toda intervención o decisión de las Comunidades Autónomas ha de respetar la unidad del mercado y del orden económico nacional como principio inquebrantable, a fin de evitar decisiones políticas o administrativas que limiten o dificulten las actividades empresariales y los intercambios de bienes, fragmentando el orden económico y el mercado nacional (32).

(31) La libertad de empresa, recogida en el art. 38. de la Constitución, implica, fundamentalmente, el derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3º), y a hacerlo en libre competencia (SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4º; y 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8º); lo que exige, entre otras cosas, la defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de esa libertad (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 15º).

(32) «*La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales o desintegradores*» (STC 1/1982, de 28 de enero). La frase se reproduce en otras sentencias con ligeras variaciones (STC 29/1986, de 20 de febrero). La garantía de la «unidad de mercado» en el territorio nacional, impide la «fragmentación del mercado» (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3º), en el sentido de que «las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen» (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2º; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 26º). Según el Tribunal Constitucional, cabe que «la unidad de mercado se resienta a consecuencia de actuaciones autonómicas que, en ejercicio de competencias propias», obstaculicen el tráfico de industrias, provoquen una modificación sustancial, generen barreras financieras, o «*desvirtúen artificialmente con el concurso de factores externos al mercado, la igualdad de medios y posibilidades*» de las industrias que concurren en el mismo espacio económico. «*Y ello no sólo a través de medidas coactivas que directamente impongan trabas injustificadas a la circulación de industrias o a su desarrollo en condiciones básicas de igualdad, sino también mediante medidas de naturaleza graciable*», que adquieren «*una innegable virtualidad de instrumentos de intervención económica, de los que puede llegar a hacerse un uso incompatible con las exigencias del mercado único, por propiciar, en mayor o menor grado, la disociación en ciertas zonas o sectores de reglas económicas que han de permanecer uniformes*» (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 4º).

Véase también la posterior Sentencia TC 96/2002, de 25 de abril, cuyo FJ 11º reitera y sintetiza los diferentes pronunciamientos anteriores: *Una de las manifestaciones de esa*

La principal consecuencia de la unidad de mercado, que ha de inspirar la actuación de los poderes públicos y que podrá actuar como límite a algunas de sus decisiones o intervenciones, es que *las condiciones básicas de ejercicio de la actividad empresarial y de competencia entre las empresas deben ser las mismas en todo el territorio del Estado*. Los bienes o servicios han de fluir libremente entre quienes los ofrecen y quienes los demandan, independientemente de que se encuentren en territorios autonómicos distintos, y las Comunidades Autónomas pueden regular y afectar, dentro de sus competencias, diversos aspectos de las posiciones jurídicas de los oferentes y demandantes, pero sin obstaculizar en ningún caso los intercambios con quienes se encuentran en los territorios de otras Comunidades Autónomas.

9. *El libro español como cauce de la presencia del español en el mundo*

El libro español ofrece una proyección de España en el mundo que favorece la presencia política de nuestro país y el conjunto de la actividad económica y exportadora de nuestras empresas. En 2007 la

unidad básica que la Constitución proclama se concreta en la «unidad de mercado» o en la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado (STC 96/1984, de 19 de octubre, FJ 3º), como se deduce tanto del Preámbulo –que garantiza la existencia de un «orden económico y social justo»– como de una interpretación conjunta de los arts. 2, 38, 40.1, 130.1, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1.1 y 157.2 CE. En efecto, en múltiples ocasiones hemos afirmado que en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional es una proyección concreta del más general principio de unidad que el art. 2 CE consagra (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1º; 11/1984, de 2 de febrero, FJ 5º; y 24/1986, de 14 de febrero, FJ 4º). Y, asimismo, hemos inferido reiteradamente de esa unidad, como consecuencia necesaria, la exigencia de un mercado único (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6º), configurándola como un límite de las competencias autonómicas (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2º), término éste, el de «mercado», que equivale a «mercado nacional» o «mercado español», esto es, al espacio económico unitario, reconocido implícitamente como tal por el art. 139.2 CE (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1º; 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2º; 86/1984, de 27 de julio, FJ 3º; y 87/1985, de 16 de julio, FJ 6º). Dicho límite o, una vez más, garantía de la «unidad de mercado» en el territorio nacional, no impide toda normación que, de una manera u otra pueda afectar a la libertad de circulación, sino la «fragmentación del mercado» (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3º), en el sentido de que «las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen» (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2º; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 26º).

exportación del sector del libro ascendió a casi 555 millones de euros (554.934.000), aumentando por cuarto año consecutivo, aun sin llegar aún a recuperar la cifra de 2001, antes de la crisis argentina, los atentados de las Torres Gemelas, el fortalecimiento del euro y la decisión de los más importantes grupos editoriales españoles de comenzar a editar e imprimir directamente en Iberoamérica.

El sector editorial español, además de mover unos 4.000 millones de euros (que representan el 0,7% del Producto Interior Bruto), es un vehículo básico de nuestra lengua. El español es hablado por los 441 millones de personas (de las cuales casi 50 millones en Estados Unidos), es lengua oficial en 21 Estados, es el segundo idioma más estudiado del mundo (33)– y tiene un peso económico en torno al 15% del PIB, como plataforma cultural y herramienta para los negocios (34).

La industria editorial es responsable del producto «libro» y en general de todas las demás industrias de la cultura en la que el idioma es vehículo, medio o resultado esencial de la producción (incluyendo la parte de creación y la parte de producción industrial). «*Globalmente consideradas, las industrias de la cultura y el ocio contribuyen, con los*

(33) INSTITUTO CERVANTES, *Enciclopedia del español en el mundo*, Plaza Janés, Barcelona, 2006 (http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_06-07/default.htm); y Summer Institute of Linguistics (<http://www.sil.org/>).

(34) Véase Á. MARTÍN MUNICIO (dir.), *El valor económico de la lengua española*, Espasa-Calpe, Madrid, 2003; y F. J. GIRÓN y A. CAÑADA, «La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica» (DT 11/08), en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *El valor económico del español: una empresa multinacional*, Fundación Telefónica, 2008 (<http://www.ucm.es/info/icei/pdf/DT11-08.pdf>); y J. C. JIMÉNEZ, «La Economía de la lengua: una visión de conjunto» (DT 01/06), en *ibídem*, <http://www.ucm.es/info/icei/pdf/DT%2001-06.pdf>

Los estudios citados distinguen tres tipos de actividades vinculadas a la lengua, sujetas, en cada caso, a diferentes ponderaciones: primero, actividades ligadas directamente a la lengua «por la propia naturaleza de sus productos», ya sean bienes o servicios (como la industria editorial o la educación); segundo, actividades que proporcionan insumos al grupo anterior (como la industria papelera), y, tercero, actividades de comercialización y distribución de aquellos. Y del 15% del PIB que representa la lengua (que sumando todas las actividades relacionadas con el idioma, eran aproximadamente 150.000 millones de euros), consideran que el 30% del mismo está dado por la enseñanza, el 19% por la publicidad, el 17% por las telecomunicaciones, el 12% por la administración y un 7% por la cultura).

datos de 1997, al 4,5 por 100 del PIB español (y tres puntos más en términos de empleo)» y, considerando sólo las actividades las ligadas más directamente a la lengua (artes escénicas, musicales y audiovisuales; edición e impresión; publicidad, y política lingüística), «resultaría una participación en el PIB y en el empleo del 3,1 y del 5,9 por 100, respectivamente, gracias, sobre todo, al sector editorial (un sector, no se olvide, que factura una cuarta parte de sus ventas anuales en los mercados internacionales» (35).

El mercado de libros en español es el segundo del mundo: se publican 120.000 títulos al año, más de la mitad en España (70.000 títulos y más de 358 millones de libros); y también es el mercado más grande en traducciones. Y *«entre los servicios en los que el idioma es un elemento crucial, habría que incluir a la enseñanza. En principio, la enseñanza cumple una doble vinculación: necesita del idioma como vehículo de transmisión de conocimientos; y por otro lado, tiene entre sus principales objetivos el contribuir a su utilización y manejo adecuado» (36). El citado estudio añade: «Otra dimensión, estrechamente relacionada con las anteriores, se refiere a una serie de servicios sin los cuales productos «estrechamente vinculados al idioma» como el libro (o similares) no llegarían al utilizador/ consumidor: Serían los intermediarios de la distribución de productos editoriales, como los mayoristas y minoristas del comercio y la distribución de los mismos».*

La expansión de la cultura española se asienta, por tanto, en gran medida sobre la industria editorial, de modo que algunas editoriales son los principales agentes culturales españoles en el mundo y hacen una impagable labor de política cultural española.

IV. ANÁLISIS DE SITUACIÓN

1. La importancia del libro de texto en la educación

El libro de texto es la principal herramienta de los docentes y el 81,3% de ellos reconocen emplearlo bastante o mucho en la labor

(35) J. C. JIMÉNEZ, *ob. cit.*, p. 22.

(36) F. J. GIRÓN y A. CAÑADA, *ob. cit.*, p. 9.

diaria. Es el recurso didáctico que utilizan más (4,2 en una escala de 1 a 5), superando a los materiales propios (3,9) y guías didácticas (3,6), que son los siguientes recursos por el grado de utilización (37).

También los padres consideran imprescindible el libro de texto en la educación de sus hijos, tanto en los centros educativos como en el hogar (71,9%). A su juicio, ocupa el primer lugar entre los recursos didácticos más importantes que tienen en el hogar, a mucha distancia del segundo, que es Internet (38).

Por su parte, los alumnos expresan la necesidad de trabajar directamente con los libros de texto, realizando anotaciones y subrayados para facilitar la comprensión de lo que leen y estudiar mejor (39). Y es muy

(37) *Balance de situación*, presentado por el Presidente de ANELE a finales de 2008. Los estudios realizados en algunas Comunidades muestran que los profesores emplean mucho o bastante el libro de texto en la planificación del currículo docente (75% en Galicia, 71,2% en Cantabria, 70,2% en Asturias) y que en la labor docente diaria es el recurso que ellos utilizan más, tras los materiales propios (3,7 en esas tres Comunidades, en una escala de 1 a 5): Grupo USC-PSICOM, *Como se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, AGE y USC-PSICOM, 2008, pp. 22-26; Idem, *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Asturias*, Educastur, 2008, pp. 42-46; Idem, *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*, CEDRO, 2008, con pp. 35-38. Estos datos son algo más matizados, pero hay que tener en cuenta la limitación geográfica de los estudios, circunscritos a las tres Comunidades Autónomas del Noroeste peninsular.

(38) Grupo USC-PSICOM, *Como se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, ob. cit., pp. 30-33; Idem, *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Asturias*, Educastur, 2008, pp. 50-52. El estudio de Cantabria constata, además, que el libro de texto lo valoran más los padres jóvenes, los que también le dan gran importancia a Internet y los de hábitat rural; y también que le conceden más importancia los padres con hijos en Enseñanza Primaria que los que tienen hijos en la ESO: *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*, CEDRO, 2008, con pp. 42-44.

(39) En Asturias hacen anotaciones en los libros que tienen en propiedad el 64,7% de los alumnos y los subrayan el 72,7% (*Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Asturias*, ob. cit., pp. 56; en Cantabria el 57% de los alumnos hacen anotaciones en ellos y el 56,6% los subrayan (*Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*, ob. cit., pp. 45-46); y en Galicia, donde los libros de texto van dejando de ser en propiedad, confiesan que estaban acostumbrados a hacer anotaciones el 49,4% y a subrayarlo el 47,7% (*Como se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, ob. cit., p. 36).

significativo que aproximadamente la mitad de los alumnos tienen la costumbre de consultar libros de texto de otros años (40). Se constata asimismo que esos hábitos de trabajo activo con los libros de texto y de consulta son menores en la Enseñanza Primaria y que aumentan a medida que el alumno asciende de nivel educativo y llegan a emplearlo en su aprendizaje hasta 3 de cada 4 alumnos del primer ciclo de la ESO (41). Por tanto, *los libros de texto no son exclusivamente un material para leer, sino un instrumento educativo con el que trabajar diariamente para adquirir competencias y consolidar conocimientos.*

El libro sigue mostrando su validez e importancia para el profesorado, para las familias y para los alumnos, a pesar del avance de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. Éstas no eliminan la función vertebradora que cumple el libro de texto en las aulas y en el estudio personal. Sin duda, los materiales curriculares deben adaptarse en su formato y contenidos a la nueva realidad producida por la presencia constante de las TICs en la vida de las nuevas generaciones y a las nuevas necesidades educativas que obligan a ir «*dotando a todos los centros de los medios tecnológicos necesarios y más avanzados, informatizando progresivamente todas las aulas, con el fin de lograr que las tecnologías de la información estén al servicio de la formación del alumnado*» (42). Pero, igual que potencian el servicio que prestan las bibliotecas, las TICs no sustituyen sino que adaptan y reorientan el uso del libro en el aprendizaje escolar.

Los libros escolares están en una fase de experimento para crear una especie de «cartera digital» de contenidos, más útil que la simple «pizarra digital», que se queda en ser un mero soporte. La accesibilidad al libro en cualquier hora o en cualquier lugar geográfico, la adecuada indexación para favorecer las posibilidades de búsqueda, la modularidad de la obra construida por «módulos» agregados entre los cuales circula el lector, la frescura de las páginas con actualizaciones regulares

(40) 50,4% en Asturias; 46,6% en Cantabria el 57%; y 46,2% en Galicia.

(41) Para Asturias, véase *ob. cit.*, pp. 57-58; y para Cantabria *ob. cit.*, págs. 47-48. También aumenta la valoración de la importancia de trabajar con los libros de texto conforme es más alta la clase social de las familias.

(42) *Programa electoral PSOE 2008*, p. 145.

que permiten revisiones múltiples a un bajo costo, y el carácter abierto a la intervención, del lector en el texto (el profesor construye su curso y el alumno se apropia del contenido), son criterios decisivos para integrar el libro de texto en el mundo digital y en red y aprovechar todas las ventajas para una pedagogía activa y constructiva (43).

Una oferta educativa atractiva en los nuevos soportes supone como condiciones esenciales la interoperabilidad de los contenidos digitalizados, la referencia de dichos contenidos en el universo digital y la importancia y diversidad de la oferta (44). Todo esfuerzo que se haga sin interoperabilidad entre formatos y aparatos, sin contenidos debidamente referenciados y sin una oferta amplia de los contenidos digitales será vano. Es evidente que tiene que haber autores que creen los contenidos educativos y, también, que el editor es quien tiene que decidir sobre los formatos, la interoperatividad y la protección de sus contenidos digitales. Por ello, *las editoriales deben ser protagonistas fundamentales de la generación de los contenidos educativos digitales y de su oferta comercial en las nuevas tecnologías.*

En Finlandia, por ejemplo, cuando se aprueba el currículum (que se estructura cada 10 años, más o menos, independientemente de los gobiernos que se generen en el país, con gran consenso político) los editores han participado en su elaboración y lo conocen de primera mano como los otros agentes sociales que participan en *Finnish National Board of Education*, organismo que redacta el currículum oficial y que tiene diversos comités trabajando en el corazón del currículum, en el núcleo del mismo, con la presencia de los mejores pedagogos, profesores, universidades, sindicatos, asociaciones de padres y empresas editoriales. La institución que tiene una estructura parecida en España es el Consejo Escolar, pero no tiene las mismas competencias y las editoriales españolas no están representadas en él.

(43) *Informe sobre el Libro digital en Francia*, encargado por el Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia y entregado por Bruno Patino, en junio de 2008, pp. 34-36 (http://www.ediciona.com/documents/recursos/informe_libro_electronico_francia_traducccion_ediciona.pdf).

(44) *Ibidem*, pp. 46-49.

2. La financiación de libros de texto por las Comunidades Autónomas

En los últimos ejercicios presupuestarios las Comunidades Autónomas prevén partidas presupuestarias para la financiación de los libros y el material escolar de los alumnos de los niveles obligatorios matriculados en centros sostenidos con fondos públicos. Y el Ministerio de Educación aporta una cantidad, mediante convenios de colaboración firmados con cada una de las comunidades. En estos convenios aparece la cláusula «*ambas partes coinciden en el objetivo de colaborar en la financiación de los libros y el material escolar con las familias de los alumnos matriculados en centros sostenidos con fondos públicos de los niveles obligatorios de la enseñanza*» (45). Pero, en realidad, no se trata propiamente de ayudas a las familias en todos los casos y, de hecho, en muchas comunidades esa ‘ayuda’ figura en el capítulo presupuestario correspondiente a gastos corrientes y de mantenimiento de los centros (46).

2.1. Descripción de las fórmulas aplicadas (47)

a. Reutilización del libro en préstamo

CASTILLA LA MANCHA, ARAGÓN, ANDALUCÍA, GALICIA, NAVARRA, EXTREMADURA y CANARIAS han optado por el préstamo de los libros

(45) Por referirnos a dos modelos distintos, véase, por ejemplo, la Resolución de 1 de julio de 2008, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de los libros y material escolar en los niveles obligatorios de la enseñanza para el curso académico 2008-2009 (BOE 184 de 31/7/2008); o la Resolución de 12 de noviembre de 2008, con la C.A. de Madrid (BOE 6 de 7/1/2009).

(46) Aragón, por ejemplo, sitúa la financiación de este gasto en el capítulo 2º, con cargo a las partidas presupuestarias 18.03.4221.229.02 y 4222.229.02, donde 4221 es el programa Educación infantil y primaria, 4222 el programa de Educación secundaria y el código 229 corresponde a «Gastos de funcionamiento de centros no universitarios». En cambio, Madrid lo presupuesta con cargo al programa de gasto 507 «Becas y ayudas a la Educación», aunque hace dos ejercicios figuraba en el 503 «Coordinación de centros». Castilla-La Mancha lo incluye en el programa 423 A. Promoción educativa y lo conceptúa en la rúbrica 48711, como «Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro». Pero otras comunidades lo incluyen en calidad de «transferencia de capital a familias e instituciones sin fines de lucro», dentro del epígrafe 780, como Galicia (09.02.423A.780.0).

(47) Para un análisis de los diferentes modelos, véase R. MARTÍNEZ ALÉS, *Informe sobre la contribución de las Administraciones Públicas a la Adquisición de los libros de texto*,

como fórmula para garantizar la gratuidad. Siguiendo el modelo implantado en Francia hace más de treinta años, los libros se facilitan gratis a los alumnos a título de préstamo y éstos deben devolverlos a final de curso, para que sean prestados de nuevo a otros alumnos sucesivamente durante cuatro años. En la mayoría de los casos son los colegios los encargados de entregar y recoger los libros (48).

ANELE, Madrid, 1999; Grupo USC-PSICOM, *Viabilidad del sector editorial en lengua gallega tras la introducción de la modalidad de gratuidad del libro de texto mediante el sistema de préstamo*, AGE-CEDRO, 2007, pp. 8-26; y J. Doistua y X. Landabidea, *Análisis del programa de gestión solidaria y equitativa de libros de texto y material didáctico*, Gremio de Editores de Euskadi-Estudios de Ocio de la Universidad de Deusto, 2008, pp. 32-51.

(48) CASTILLA LA MANCHA fue la primera Comunidad que decidió atender la gratuidad de los libros de texto y optó por la modalidad de préstamo a partir del curso 2000/01. La norma vigente es la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de Castilla-La Mancha, de 27 de julio de 2006, por la que se regula el Programa de gratuidad de materiales curriculares y se establecen sus normas de organización y funcionamiento (DOCM núm. 159, de 4 de agosto 2006).

ARAGÓN: Orden de 8 de junio de 2005, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula el programa de gratuidad de libros de texto en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los niveles obligatorios y gratuitos de la enseñanza (BOA núm. 69, de 10/06/2005).

ANDALUCÍA: Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, actualizado por el Decreto 66/2005, de 8 de marzo, de ampliación y adaptación de medidas de apoyo a las familias andaluzas (BOJA núm. 51, de 14 de marzo de 2005) y desarrollado por Orden de la Consejería de Educación, de 27 de abril de 2005, por la que se regula el Programa de Gratuidad de Libros de Texto dirigido al alumnado que curse enseñanzas obligatorias en centros docentes sostenidos con fondos públicos (BOJA núm. 92, de 13/05/2005), modificada por Orden de 2 de noviembre de 2006.

GALICIA: Orden de 23 de mayo de 2006, de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria, por la que se convoca y regula el programa de gratuidad de los libros de texto y materiales curriculares en los centros sostenidos con fondos públicos para el curso 2006/07 (DOG núm. 103, de 31 de mayo de 2006). Sobre el libro de texto en Galicia, véanse los estudios de USC-PSICOM, *Viabilidad del sector editorial en lengua gallega...*, ob. cit.; y *Como se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, ob. cit.

NAVARRA venía ofreciendo una ayuda directa o copago. Pero se ha incorporado al préstamo de los libros con la Ley foral 8/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica (BON núm. 41, de 31 de marzo de 2008). Este curso ha sido noticia que cientos de familias han renunciado a los libros en préstamo y se espera que sean más en próximos cursos cuando los libros sean más viejos, según se lee en *Diario de Navarra*, 10 de noviembre de 2008.

La Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA) propuso este modelo de financiación pública de los libros de texto en la Proposición de Ley que presentaron en 1997 y sigue abogando por su extensión a todas las Comunidades Autónomas (49).

b. *Ayuda directa a las familias para la compra de los libros*

Otros Gobiernos autonómicos han optado por la ayuda directa a las familias, que consiste en que la Administración entrega directamente a los padres una determinada cantidad de dinero, bien mediante ingresos en cuenta, bien mediante un cheque-libro o bono canjeable por libros.

EXTREMADURA ha establecido un convenio de colaboración con el MEPSYD, en virtud del cual, para el curso 2008-09, el Ministerio y la Junta de Extremadura aportan 4,5 millones de euros cada uno, para la compra de los libros de texto y el material escolar, destinados a los alumnos en niveles obligatorios de enseñanza y educación especial. La consejería de Educación ha dictado una orden para financiar la dotación de libros de texto y material escolar a los centros públicos por valor de 8.024.281 euros, y otra orden diferenciada por valor de 984.240 euros para financiar la dotación de libros de texto y material escolar a los centros concertados. Las ayudas son gestionadas por los consejos escolares y los libros y el material se entrega a los alumnos en concepto de préstamo hasta final de curso, cuando deben devolverlo para ser reutilizado por otros alumnos al curso siguiente. Este curso son beneficiarios de este préstamo el alumnado que el curso pasado disfrutó de las ayudas del Ministerio, las familias numerosas y las que tienen rentas muy bajas (7.926 euros, si tienen un hijo; 12.911 euros, si dos hijos; 16.955 euros, si tres; aumentando el umbral de renta por número de hijos). Se pretende ampliar los receptores hasta lograr la gratuidad total en tres cursos.

En CANARIAS se les facilita a las familias unas tarjetas (100 euros para 1º y 2º de Primaria; 105 euros, para el resto de Primaria; y 135 euros para la ESO), por medio de las cuales adquieren los libros de texto en las librerías que se acogen al programa. Pero las familias tienen que devolver los libros de texto al centro a final de curso para su reutilización, de modo que se está creando un fondo de libros y cada año son muchos menos padres los que tienen que recoger la tarjeta de pago. ORDEN de 13 de junio de 2008, por la que se regula la gestión, se continúa con la implantación progresiva y se establecen las bases, de vigencia indefinida, para el disfrute del uso gratuito de los libros de texto del alumnado matriculado en educación básica, en centros sostenidos con Fondos públicos (BOC-2008/122, de 19 de Junio de 2008).

(49) Véase: <http://www.ceapa.es/files/notasprensa/File00119.pdf>; y *Gratuidad de los libros de texto en las Comunidades Autónomas (Curso 2007-2008)*, en <http://www.ceapa.es/documentos>. La misma línea sostiene G. GÓMEZ-ESCALONILLA, *El libro y la industria editorial*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 63/2005, p. 30. En aquellas CCAA que no lo han implantado, lo están haciendo algunos Ayuntamientos. Es el caso de Alcorcón o Aranjuez en la C. A. de Madrid.

La primera modalidad, la ayuda mediante dinero, se inició en CANTABRIA en el curso 2004/05 y abarca a todos los alumnos de enseñanza obligatoria (50).

En ASTURIAS comenzó en 2006/07 y beneficia a la mayoría de las familias (51). Igual que en CASTILLA-LEÓN (52).

(50) En CANTABRIA las familias compran los libros de texto y el material curricular en el comercio que deseen, por un valor no superior a 100 euros por alumno de Primaria y 150 por alumno de ESO; posteriormente, presentan las facturas al centro educativo y éste las envía a la Consejería de Educación para que ingresen el gasto en la cuenta de los padres. La última convocatoria ha sido por la Orden EDU/40/2008, de 16 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan ayudas a las familias para la adquisición de materiales curriculares para el alumnado en el curso 2008-2009 (BOC 103, de 28 de Mayo de 2008). Véase: Grupo USC-PSICOM, *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*, ob. cit.

(51) ASTURIAS hace un ingreso en cuenta a principios de septiembre, de 90 euros en Primaria y 130 euros en Secundaria, a las familias que no superen los 60.000 euros de renta anual (el 90% del total que cursa enseñanzas obligatorias). Resolución de 6 de octubre de 2006, de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de becas y ayudas a las familias para la adquisición de libros de texto y material didáctico complementario (BOPA, núm. 237, de 13 de octubre de 2006). Véase: Grupo USCPSICOM, *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Asturias*, Educastur, 2008.

(52) CASTILLA LEÓN contempla ayudas de 116 euros en Primaria, 136 euros en 1º y 2º de ESO y 150 euros para 3º y 4º de ESO (en los centros bilingües asciende a 200 euros en Primaria y 300 en ESO), para todas aquellas familias que no superen los 60.000 euros de renta, a las familias numerosas, a las familias que tengan algún miembro con minusvalía, o sean víctimas del terrorismo y de violencia de género. Orden EDU/553/2006, de 3 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado que curse Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León (BOC y L de 07/04/2006), desarrollada por la Orden EDU/700/2006, de 26 de abril, por la que se convocan ayudas para financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado que curse Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, durante el curso 2006/2007 (BOC y L de 05/05/2007); Orden EDU/890/2007, de 15 de mayo, por la que se convocan ayudas para financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado que curse Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, durante el curso 2007/2008 (BOC y L de 17/05/2007), modificada por Orden EDU/1561/2007, de 1 de octubre (BOC y L de 05/10/2007); y Orden EDU/762/2008, de 12 de mayo, por la que se convocan ayudas para financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado que curse Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, durante el curso 2008/2009 (BOC y L de 15/05/2008), modificada por la Orden EDU/1792/2008, de 17 de octubre (BOC y L de 20/10/2008).

La otra modalidad, la de proporcionar un cheque-libro al alumno para que compre en la librería, la aplican VALENCIA y MURCIA, donde la ayuda es para todos los alumnos, y MADRID, donde apenas llega a un tercio de la población. La Comunidad de Madrid ha entregado este curso cheques de 80 euros en Educación Infantil, 100 euros en Primaria y 115 en ESO (cantidades inferiores a las del curso pasado), para la compra de libros de texto en librerías y centros comerciales autorizados y adheridos al programa Cheque-libro y la ayuda llega a menos del 30% de la población escolar madrileña no universitaria (53).

(53) En MADRID pueden solicitar el cheque los beneficiarios de las ayudas directas que daba antes el Ministerio, las víctimas del terrorismo, las familias numerosas y quienes puedan optar por tener renta baja este curso el umbral se ha situado en 5.963,28 euros, por debajo de los 7.513 euros del curso pasado. La partida presupuestaria destinada a estas ayudas para el curso académico 2008-2009 es de 30 millones de euros, cantidad que incluye la partida que transfiere el MEPSYD (8.097.329,00 de euros, según el Convenio de colaboración (Resolución de 12 de noviembre de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial, BOE 6 de 7/1/2009) y las que aportan algunos municipios como el Ayuntamiento de Madrid.

MURCIA ha pasado de las ayudas de carácter compensatorio, según niveles de renta, que convocaba cada año desde el curso 2003-04 (Orden N° 6992 por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan ayudas económicas para la adquisición de libros de texto para el alumnado que curse enseñanzas obligatorias en centros sostenidos con fondos públicos, publicada en el BORM 138 de 18/06/2003), hasta la ayuda a todos los alumnos de los centros sostenidos con fondos públicos, iniciada en el curso 2007/08 y regulada el último curso por la Orden N° 7012, de 22 de mayo de 2008, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan Ayudas Económicas para la adquisición de Libros de Texto para el alumnado de los niveles 1.º, 2.º o 3.º de Educación Primaria y de 1.º o 2.º de Educación Secundaria Obligatoria Escolarizado en Centros sostenidos con Fondos Públicos durante el curso 2008-09 (BORM 125 de 30/05/2008); y la Orden N° 11019, de 12 de agosto, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se hace público el incremento del crédito para la concesión de ayudas para libros de texto para el alumnado de los niveles 1.º, 2.º o 3.º de Educación Primaria y de 1.º o 2.º de Educación Secundaria Obligatoria para el curso 2008-09 convocadas por Orden de dicha Consejería de 22 de mayo de 2008 (BORM 194 de 21/08/2008). Este curso el bono-libro entregado a todos los alumnos de 1º, 2º y 3º de Primaria tiene un importe de 100 euros, y el entregado a los de 1º y 2º de ESO, de 150 euros.

En la COMUNIDAD VALENCIANA las familias de alumnos de centros públicos y concertados de 1º y 2º de Primaria reciben en el centro educativo un bono-libro por valor de 122 euros, y los de 3º y 4º de Primaria de 127 euros, con el cual adquieren libros de texto por ese importe en librerías concertadas. En los próximos cursos, de manera gradual, se irá extendiendo al resto de la enseñanza obligatoria

Las principales quejas en este modelo son la ausencia de cobertura universal, cuando no benefician a todos los alumnos, y la insuficiencia de cobertura por nivel de renta.

c. *Otras Comunidades Autónomas*

En LA RIOJA puede decirse que coexisten ambos modelos (54).

Por su parte CATALUÑA ha iniciado una ayuda a los centros que voluntariamente se adscriben al Programa Cooperativo de Reutilización de la Generalitat, pero las familias tienen que pagar una cuota cada año para colaborar a la compra y reposición de libros (55).

En BALEARES se ha aprobado el Programa de Reutilización de libros de texto, por medio del cual se está creando un fondo de libros de texto, que son propiedad del centro y éste preste al alumnado cada año. El Programa es obligatorio para los centros públicos, y optativo para los concertados. Pero el sistema de financiación es mixto: la Consejería de Educación, los ayuntamientos y

(54) LA RIOJA: Orden de Bases 22/2005, de 3 de junio, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se regula el programa de gratuidad y procedimiento de concesión de subvenciones en materia de libros de texto en los centros sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de carácter obligatorio en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR núm. 76, de 7 de junio de 2005). La administración financia la gratuidad en los cuatros cursos de la ESO y en 3º, 4º, 5º y 6º de Primaria. Las familias compran los libros en la librería y la Consejería de Educación les abona después el dinero correspondiente a través de los centros. Al terminar el curso, los alumnos entregan los libros en el centro, libros que deben tener volver a ser utilizados durante un máximo de cuatro años. Y el centro podrá comprar en las librerías los libros que sean necesarios para la reponer los que se hayan deteriorado.

(55) En CATALUÑA el Programa Cooperativo para el Fomento de la Reutilización de los Libros de Texto se puso en marcha el curso 2005-2006 y actualmente participan en él 1.127 centros. El programa consiste en una ayuda económica a los centros educativos que reutilicen los libros de un año a otro mediante el préstamo a los alumnos. Lo habitual es ir incorporando cursos al programa, empezando por los cursos inferiores (1º de Primaria o 1º de ESO); las familias de los cursos que participan pagan una cuota reducida, que junto con la ayuda económica sirve para comprar los libros inicialmente. En los siguientes años, las familias de primero continúan pagando la misma cuota, a pesar de que su curso ya cuenta con un banco de libros, y de esta manera, sumando esta aportación a la ayuda económica de la Generalitat, se pueden comprar los libros para los alumnos que pasaron de 1º a 2º, y sustituir los libros estropeados. A la larga se mantiene una cuota reducida para el mantenimiento del banco de libros de texto del centro.

otras entidades hacen una aportación y las familias otra, por el importe que fija el consejo escolar del centro. Esta aportación, a su vez es recuperable mediante la deducción fiscal del coste (56).

Y en el PAÍS VASCO se aprobó en 2006 un proyecto de gratuidad, mediante el modelo de préstamo y reutilización, que se está implantando de manera paulatina hasta el curso 2012-2013. Según este programa, las familias deben pagar un canon del 25% en concepto de reposición por el deterioro de los libros de texto por el uso, a partir de 25 euros en 1º de Primaria, pero devuelven a final de curso los libros sin rescatar el dinero. De modo que, al cabo de los cuatro años, la Administración recupera la inversión de la compra inicial y las familias han financiado por completo los libros, pero no los han adquirido (57).

2.2. Primeras impresiones

- a. Lo menos que puede decirse es que el *panorama es caótico* y que algunos casos es jurídicamente dudoso que se pueda obligar a financiar la adquisición de un libro cuya propiedad no se adquiere, pues pasa a ser propiedad de otro (¿el centro?, ¿la administración? ¿la APA?) y para ser usado por otras personas.
- b. *No hay una correspondencia estricta entre el partido político y el procedimiento de gratuidad o ayuda*: hay consejerías regidas por socialistas en uno y otro modelo, como las hay de los populares y de los nacionalistas.
- c. Existe *confusión presupuestaria*. Los fondos presupuestados para la ayuda a los libros de texto aparecen en distintos capítulos presupuestarios en las diversas Comunidades Autónomas: capítulo II, como gastos corrientes; capítulo IV, como subvenciones a familias; capítulo V e incluso VI, como transferencias de capital.

(56) BALEARES: Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas, art. 2.1 (BOIB. Boletín Oficial de las Islas Baleares, núm. 196, de 29 de Diciembre 2007).

(57) Sobre el libro de texto en el PAÍS VASCO, véase: J. y X. LANDABIDEA, *Análisis del programa de gestión solidaria y equitativa de libros de texto...*, ob. cit.

- d. *El sistema de gratuidad mediante préstamo no es realmente gratuito* para los padres. En algunas CC.AA. las familias aportan cantidades. Además, una parte significativa de las familias deciden seguir gastando dinero en comprar libros de texto para sus hijos (58).
- e. *El modelo de préstamo no supone ahorro considerable*. Puede sorprender, pero los estudios apuntan a que las diferencias económicas entre el modelo de préstamo y el de financiación de la compra en propiedad del alumno no son tan acusadas como podría pensarse (59) y que las Administraciones deberían elegir un modelo de gratuidad u otro por motivos que no fueran los meramente presupuestarios o de eficiencia en el gasto.
- f. *El sistema de préstamo genera rechazo en el sector docente*, por motivos pedagógicos y porque supone una carga de trabajo añadido innecesariamente para los equipos directivos (60). En Galicia, la gestión del modelo de préstamo supone invertir de media un mes completo de trabajo por curso, un tiempo a todas luces excesivo (61).

(58) Concretamente en Galicia invierten una media de 54,4 euros por alumno cada curso y las familias de clase social alta gastan de media 102,61 euros. Un 18% de los padres gallegos considera que sus hijos recibieron los libros sucios o deteriorados; véase *Cómo se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, ob. cit., pp. 32-36, 75 y 78.

(59) Mientras la media de gasto del sistema de ayuda directa fue el curso 2005-06 de 105,4 euros de media de gastos real en las Comunidades con sistemas de gratuidad mediante préstamos (Castilla-La Mancha, Aragón y Galicia), la media del sistema de gratuidad mediante ayudas directas en Asturias y Cantabria fue de 75,9 euros. Esto es, el sistema de préstamo costó ese curso a las Administraciones sólo un 28% menos que el sistema de ayudas directas; véase Grupo USC-PSICOM, *Viabilidad del sector editorial en lengua gallega...*, ob. cit., p. 58.

Pero en el curso 2007-2008 las diferencias entre los dos modelos eran en realidad aún menores: mientras la media de gasto del sistema de ayuda directa fue de 102,6 euros, la media del sistema de préstamo fue de 98,2 euros, esto es, una diferencia de sólo 4%; véase Grupo USC-PSICOM, *Cómo se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, ob. cit., p. 8; e idem, *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*, ob. cit., pp. 8-9.

(60) *Ibidem*, pp. 36-39, 56-62 y 76-77. Los profesores y los equipos directivos creen que empeoran los hábitos de trabajo, pero no les parece que empeore los rendimientos académicos.

(61) Concretamente, 21,88 jornadas completas de trabajo (*Cómo se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, ob. cit., p. 69). En cambio, en el modelo de ayuda directa asturiano, se dedica de media poco más de 7 jornadas completas (*Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Asturias*, ob. cit., p. 67).

- g. *La satisfacción de los padres es mayor con la ayuda directa que con el préstamo.* Sólo una pequeña parte (18% en Galicia) se muestra muy favorable a la fórmula del préstamo y no ven en ella ningún aspecto negativo, pero, si se les pregunta qué modelo prefiere, optan mayoritariamente por las ayudas directas y la propiedad de los libros (62). En cambio, la satisfacción de los padres con el modelo de ayuda directa es muy alta en las comunidades que lo tienen (63).

3. Repercusiones en la industria editorial

3.1. La dependencia empresarial de la edición del libro de texto

Más de la cuarta parte (25,7%) de la facturación total obtenida por las ventas de libros en el mercado interior en 2007 corresponde al libro de texto no universitario (64). Y la participación de los libros de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria supone las tres cuartas partes del mercado de los libros de texto: 43% y 30%, respectivamente, frente al 15% que representa la Infantil y el 12% de la Secundaria no obligatoria. El peso, por tanto, es muy fuerte, además de ofrecer una seguridad de la demanda que no existe en ningún otro segmento editorial.

La facturación por la venta de libros de texto no universitario ha ascendido en 2007 a 803,69 millones de euros, experimentando una sensible recuperación respecto de 2006, debido a la introducción de

(62) *Ibidem*, pp. 49-62 y 74-75.

(63) En Cantabria los padres muestran una satisfacción de 6,5 en una escala de 1 a 10, por encima del grado de satisfacción expresado por los profesores y equipos directivos (*Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*, ob. cit., p. 51); y en Asturias sale 6,42 (*Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Asturias*, ob. cit., p. 61).

(64) Aunque sólo supone el 15% de los títulos en catálogo y el 19,8% de los ejemplares vendidos, representa el 23,5% de los títulos editados, el 23,4% de la edición de ejemplares y el 25,7% de la facturación: Federación de Gremios, *Comercio Interior del Libro en España 2007*, p. 88. En concreto, la venta de 49.587.000 ejemplares supuso 803,69 millones, de los 3.123,17 millones de euros de la facturación total del mercado interior del libro en España, *Ibidem*, p. 55.

nuevos currículos derivados de la aplicación de la LOE. Pero en los ejercicios de 2003, 2004 y 2005 se había mantenido completamente congelada por debajo de 700.000 euros (65).

En Francia, entre 1964 y 1977, como efecto del préstamo, la contribución de las ventas de libros de texto a la cifra de negocios del sector bajó del 21,6% al 11,9%; y la edición de libros de Enseñanza Secundaria pasó de ser el 62% de la edición escolar en 1967 a ser el 36,8% en 1990.

3.2. Retroceso crítico en la edición del libro de texto

Algunas de las principales editoriales españolas han nacido en la edición de libros de texto y no pocas de ellas continúan siendo dependientes de la edición escolar y sólo podrán mantener la actividad industrial y la edición de la creación literaria y otras materias, si se consolida y no se deteriora más la edición escolar.

La producción de libros de texto bajó del 15,3% entre 2004 y 2005 y, si bien se recuperó algo en 2006, volvió a bajar en 2007 lo que había recuperado el año anterior. De modo que de 13.104 libros de texto que se editaron en 2004, bajó a una producción de 11.058 en 2007 (66). La caída ha sido muy acusada en Enseñanza Primaria (30,7% entre 2006 y 2007). De momento, el sector ha hecho frente con un crecimiento global equivalente en Enseñanza Infantil, en Bachillerato y en otros soportes distintos del libro impreso. Pero el Catálogo de ANELE correspondiente al curso 2008-09, recoge 9.889 registros correspondientes a libros del alumno, de ellos poco más de la mitad en castellano (67). Por tanto, *puede hablarse de una tendencia negativa que aboca a hablar de una perspectiva de crisis en el sector.*

(65) FEDERACIÓN DE GREMIOS, *Comercio Interior del Libro en España del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*, ob. cit., p. 51.

(66) MINISTERIO DE CULTURA, *Panorámica de la Edición Española de Libros 2007*, pp. 75-76.

(67) 5.652 en castellano; 2088 en catalán; 764 en gallego; 757 en valenciano y 638 en euskera.

El Informe del Ministerio de Cultura explica que este descenso del mercado del libro se debe a la disminución de la población escolar, pero también a «*las competencias educativas de las Comunidades Autónomas y la realidad plurilingüística de España, que obligan a realizar múltiples tiradas, con las adaptaciones que las distintas Administraciones señalan*».

La tirada media del libro de texto no universitario ha sido en 2007 de 5.042 ejemplares (68), muy lejos de los 30.000 que se tiraban antes de transferirse la educación a las Comunidades Autónomas. En estos momentos, a diferencia de lo que sucede en otras materias, donde la tirada media asciende gradualmente en paralelo al número de títulos, la tirada de los libros de texto no universitarios se ha estancado y está por debajo incluso de la tirada media total de libros en España (5.475 en 2007). En el caso de Galicia, la tirada media del libro de texto bajó a un 38,5% en dos años: de estar en torno a los 4.000 ejemplares hasta el año 2004 pasó en 2006 a una tirada media de 2.461 ejemplares, cifras que están en el límite de la rentabilidad comercial (69).

3.3. Concentración empresarial

La concentración editorial en España es baja: solo el 28,4% de las 836 empresas que pertenecen a la Federación de Gremios de Editores forman parte de un grupo editorial. Pero está creciendo y han pasado de 93 en 1990 a 227 las empresas que forman parte de un *holding* en 2007. Un número de empresas relativamente pequeño (32) facturan anualmente 18 millones de euros, casi las dos terceras partes de la facturación editorial (63,5%) y el tercio restante se reparte entre 768 editoriales, de las cuales, más de la mitad (470) facturan menos de 600.000 euros al año (70).

Los países que han aplicado la fórmula del préstamo de los libros de texto han sufrido una fuerte concentración empresarial, tanto en el

(68) FEDERACIÓN DE GREMIOS, *Comercio Interior del Libro en España 2007*, p. 34.

(69) USC-PSICOM, *Viabilidad del sector editorial en lengua gallega...*, ob. cit., p. 60.

(70) *Ibidem*, pp. 21 y ss.

ámbito de la edición como en el de la distribución y la comercialización. Por ejemplo, en Francia operaban en 1977 unas 50 editoriales y la mayoría han desaparecido o han sido absorbidas, de modo que hoy sólo quedan realmente tres grandes opciones editoriales: Havas, Hachette y Alban Michel. Y en España los recientes estudios realizados indican una clara tendencia hacia la concentración en Galicia como en el País Vasco.

El préstamo de los libros de texto viene a agravar las dificultades que generan en la industria del libro el precio libre de los libros de texto (que favorece a las grandes superficies de distribución), el contexto de globalización creciente y la crisis del soporte tradicional en papel ante la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. La suma de todos estos factores configura un marco en el que es cada vez más difícil la sostenibilidad del negocio del libro de texto en mercados minoritarios. *La reducción de la facturación por ventas del libro de texto aboca a la concentración empresarial y transforma el modelo de negocio de gran parte del sector editorial, gráfico y librero, para el que el libro de texto es un área vital.*

3.4. Estandarización y pérdida de calidad del libro

Además de comprometer la diversidad de títulos y de líneas temáticas, *el descenso de la facturación puede causar un recorte en la calidad global del libro de texto.* La necesidad de mayores mercados en castellano y de ajustar los costes de producción, previsiblemente, tenderá a reducir el trabajo de distribución en beneficio de las grandes superficies y el trabajo de elaboración y de edición en perjuicio de la calidad y la diversidad que actualmente tienen los libros de texto españoles.

Por un lado, en un mercado en el que no hay un precio fijo, la excesiva influencia de ciertos intermediarios en el establecimiento de los precios no sólo puede resultar problemática y perjudicial para toda la cadena de producción, sino que también tiene repercusiones importantes sobre la diversidad de la oferta.

Por otro, la disminución de la oferta editorial y la adopción de criterios económicos por las administraciones educativas y los centros a la

hora de decidir los libros de texto que se adaptan a las partidas presupuestarias prefijadas, *pueden reducir la flexibilidad y diversidad curricular en detrimento de los contenidos y de la calidad de los materiales finalmente seleccionados.*

3.5. Mantenimiento o destrucción de empleo

Las decisiones políticas sobre la gratuidad de los libros de texto no han contemplado los efectos que podían causar en el tejido social y en el mercado de trabajo. La opinión sindical que se suele consultar es la de las organizaciones sectoriales de educación, pero no la de los sectores representantes de las industrias afectadas, que sólo se van dando cuenta, cuando esas decisiones van repercutiendo, de forma inexorable, aunque poco visible al principio por el tamaño pequeño de la mayoría de las industrias.

El número medio de empleados por editorial es de 20 personas y el sector editorial privado y agremiado en la Federación de Gremios de Editores ha empleado en 2007 a 15.467 empleados directos (71). De ellos, la mayoría (56%) no trabajan en las grandes editoriales, sino que más de una cuarta parte lo hacen en empresas medianas (26,5%) y casi un tercio (29,3%) en pequeñas empresas, que tienen un número medio de 7 empleados por empresa y son muy sensibles a las oscilaciones del mercado.

Por lo que respecta al empleo en las librerías, el número medio de empleados varía de 1,8 empleados de media en las librerías pequeñas a los 9,2 en las librerías grandes. Dado que en torno al 75% de las librerías son de tamaño pequeño, el mayor porcentaje de empleo, y el más vulnerable, se halla en este tipo de establecimientos.

Y, si computamos toda la cadena de valor del libro (elaboración, edición, impresión, distribución y comercialización), los trabajadores ligados directamente a la edición de libros superan los treinta mil. El fortalecimiento o el deterioro de la edición afecta a un tejido industrial muy diverso y de gran importancia social.

(71) FEDERACIÓN DE GREMIOS, *Comercio Interior del Libro en España 2007*, p. 25.

3.6. El peso de la edición institucional

A pesar de los esfuerzos de la Administración General del Estado por reducir la edición pública, los editores que son organismos oficiales dependientes de las diversas administraciones suponen el 17,6% de los agentes editores en España y en torno al 12% de la producción editorial (72).

El propio análisis del Ministerio de Cultura reconoce y parece lamentar «*la importante significación del peso de la edición pública procedente, sobre todo, de instituciones educativas y Administraciones Autonómicas y Locales*» (73).

4. Desaparición de las librerías como redes culturales

Más de cuatro quintas partes de las 4.280 librerías en España son pequeñas y medianas pequeñas y no llegan al 5% las grandes, ni al 10% las medianas grandes (74).

Entre 2002 y 2006 la venta de libros en las librerías españolas sufrió un ligero retraimiento (75), con resultado dispar entre el beneficio de un

(72) En 2007 eran 597 (un 6% más que el año anterior). La edición de carácter público se situó en 11,7% de los libros inscritos en el ISBN (12,6%, si se incluyen los datos en otros soportes), con una producción de 8.802 títulos (similar al 2006; pero, incluidos los datos en otros soportes alcanzan los 10.390 y suponen un crecimiento de 16,5% entre 2006 y 2007): MINISTERIO DE CULTURA, *Panorámica de la Edición Española de Libros 2007*, pp. 29 y 55-56.

Por otra parte, las editoriales institucionales suelen tener un bajo grado de comercialización. En 1999 produjeron el 13,6% de la facturación y sólo comercializan un escaso 7%; véase R. MARTÍNEZ ALÉS, «El sector editorial español», en *Información Comercial Española*, nº 792, p. 110.

(73) Ministerio de Cultura, *Panorámica de la Edición Española de Libros 2007*, pp. 57-58. En algunas CC.AA. el volumen de edición pública ronda el 50% de la edición total. En sentido contrario destaca Cataluña con sólo un 3,3%.

(74) En concreto, según el Mapa de librerías realizado en 2006 para el Observatorio de la Librería en España y la Confederación Española de Gremios y Asociaciones de Libreros, había 2.353 librerías pequeñas, 645 medianas pequeñas y 774 cuya dimensión se desconocía y que cabría suponer que son pequeñas.

(75) Según un estudio del Observatorio de la Librería, realizado por la Confederación Española de Gremios de Editores de Libros (CEGAL) y presentado en junio de 2008.

3,13% obtenido por las librerías muy grandes hasta las pérdidas de un 1,82% de las más pequeñas. En las librerías clasificadas como medianas pequeñas se pasó de 217.000 euros a 201.000 euros, en las medianas grandes el promedio de las ventas en libros evolucionó de 395.000 euros a 418.000 euros y en los establecimientos grandes pasó a 905.000 euros y en los muy grandes llega a 2,5 millones de euros.

En 2007 las librerías han facturado 991,75 millones de euros, bajando un 1,1% respecto del año anterior y quedando por debajo incluso de la cifra facturada cinco años antes (1.028,62 millones de euros en 2003). Y *la cuota de participación de las librerías en la facturación de libros ha experimentado una bajada de un 3,6%, frente a un aumento del 18% de las cadenas de librerías y de un 7,4% de las grandes superficies* (76).

El análisis de ventas muestra que el peso del libro en el conjunto del negocio de las librerías es menor cuanto más grande es el tamaño de la librería y se sitúa en torno al 30% en las librerías pequeñas. De modo que para este tipo de librerías los libros de texto representan un porcentaje sustancial de su volumen de negocio.

Si miramos los canales de comercialización por materias, constatamos que en un solo año (2006/07) ha bajado del 40,5% al 36,9% la cuota de ventas de literatura infantil y juvenil en librerías; del 52,6 al 46,4% la del libro científico-técnico y universitario; y que *entre 2003 y 2007 ha caído diez puntos la cuota de ventas de libros de texto no universitario (del 54,2% al 44,9%)* (77). Este acusado descenso se debe a que *un tercio de la venta de libros de texto corresponde ya a las rúbricas «empresas e instituciones» y «resto de canales»*; en gran parte, sin duda, como efecto de la implantación en varias Comunidades Autónomas del préstamo de los libros de texto.

En muchos pueblos y barriadas la pequeña librería ha sido tradicionalmente el único punto de información cultural o la única presencia de

(76) FEDERACIÓN DE GREMIOS, *Comercio Interior del Libro en España 2007*, pp. 65-68. Dentro de las cadenas de librerías se incluyen La Casa del Libro, Crisol, FNAC, El Corte Inglés y similares; dentro de las grandes superficies (2000 hipermercados) se consideran Carrefour, Hipercor y similares.

(77) FEDERACIÓN DE GREMIOS, *Comercio Interior del Libro en España 2007*, pp. 87 ss.

libros. Para estas librerías locales la venta de libros de texto era la principal fuente de ingresos y en muchas de ellas la facturación por este tipo de libros sobrepasaba el 50% hasta hace unos años. Su desaparición conlleva el consiguiente empobrecimiento cultural del medio social más necesitado de promoción cultural.

Muchas librerías pequeñas no resistieron hace una década la autorización de descuentos y la liberalización de precios de los libros de texto, que aumentó la fuerte competencia de las grandes superficies en la venta y creó una situación insostenible y muy dañina para la pequeña librería (78). Ahora, la distribución gratuita por otros canales decididos por la Administración (centros escolares, APAS, etc.), vienen a agravar la fuerte crisis de un sector, que ya afectado por la paraliteratura (el libro de kiosco y el fascículo) que no entró en las librerías, como tampoco lo hizo la venta a plazos (79).

En España aún hay aproximadamente una librería por cada 10 mil habitantes y las librerías medianas constituyen todavía la red más extensa de difusión cultural del país con más de 2.500 puntos de ventas. Pero el peligro es deslizarnos por la pendiente de México, donde

(78) En 1998, con la autorización del descuento en los libros de texto por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, desaparecieron entre 2.000 y 2.500 puntos de venta de un censo en torno a 9.000, según datos de ANELE, al tiempo que los hipermercados incrementaron espectacularmente su cuota de participación.

El Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, liberalizó del todo el precio de los libros de texto en los niveles obligatorios y la Ley del libro de 2007 mantuvo ese criterio liberalizador, que contrasta con lo que ocurre en países europeos como Francia e Inglaterra. Por más que la Ley establezca la prohibición de utilizar los libros de enseñanza obligatoria «como reclamo comercial para la venta de productos de naturaleza distinta (art. 9.8), la mayor capacidad financiera de las grandes superficies, su publicidad y sus métodos comerciales, son incomparablemente más poderosos que los que pueden tener las librerías y otorga a los hipermercados una posición de dominio en el mercado que les permite combinar sus ofertas con otros productos y formas de reclamo de manera imbatible para los libreros; véase S. MUÑOZ MACHADO, «Estudio preliminar: los libros y las leyes» en S. MUÑOZ MACHADO (coord.), *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*, Portal Derecho, 2008, pp. 31-36; A. MARTÍNEZ RIVERO, «El precio fijo de los libros», en *ibídem*, pp. 107-138.

(79) Véase R. MARTÍNEZ ALÉS, «Los puntos de venta y los hábitos de lectura», en J. A. MILLÁN (coord.), *La lectura en España. Informe 2002*, Federación de Gremios de Editores de España, 2002, pp. 79-91.

hay una librería cada 82 mil habitantes. Los partidos han reconocido la crisis del sector y han llegado a plantear la conveniencia de «*elaborar un Libro Blanco sobre la situación de las librerías en España que permita tomar las medidas necesarias para un sector en dificultades*» (80).

5. *Creciente desigualdad entre ciudadanos*

La exclusión de los libros de texto del precio fijo, además de agredir severamente al tejido librero español, implica una discriminación para gran parte de la población española: aquella que no tiene tan fácil acceso a las grandes superficies y que se ha visto obligada a desplazarse de su localidad para comprar los libros, debido a las dificultades de distribución y comercialización que ha causado esa medida.

Pero a esta desigualdad entre diferentes poblaciones por razón de las características de su hábitat, hay que sumar que las diferentes políticas de gratuidad han producido una creciente desigualdad entre los ciudadanos de las diversas Comunidades Autónomas y también una desigualdad entre niños del mismo grupo, más irritante por deberse a una medida supuestamente orientada a facilitar la gratuidad para suprimir esa desigualdad.

5.1. Entre los ciudadanos de diversas Comunidades Autónomas

Pero una de las consecuencias más sorprendentes de la disparidad de las políticas sobre los libros de texto es la creciente desigualdad entre las diferentes Comunidades Autónomas. Por ejemplo, Andalucía con casi un millón y medio de alumnos (1.433.281 en 2007-08) factura menos (127.622.186 euros) que Madrid (149.647.068 euros) con apenas un millón de alumnos (1.005.636).

La desigualdad es más sangrante si descendemos a las personas. Mientras que el gasto medio por alumno español en libros de texto es

(80) Programa electoral del PP, 2008, punto 1759.

111,99 euros, *el gasto por alumno en libros llega a 148,80 euros en Madrid, 131,96 euros en Cataluña, o 126.05 euros en Baleares, y se queda en 67,11 euros en Castilla-La Mancha y por debajo de 90 euros en Extremadura, Andalucía, Ceuta y Melilla.* También aparece en la parte baja Navarra que, con un gasto de solo 84,94 euros, ha bajado de golpe del séptimo al decimosexto puesto, como efecto de la aplicación del sistema de préstamo (81).

Si el gasto en bienes culturales y educativos es uno de los indicadores más significativos del nivel educativo y cultural de una comunidad y del bienestar de sus ciudadanos parece claro que se está produciendo *un grave distanciamiento entre las ricas y las pobres y que las políticas adoptadas son incoherentes con el objetivo de equipararlas en un indicador tan importante como éste.*

Igualmente se produce una discriminación, porque en las comunidades que aplican el modelo del préstamo se les impide acceder a la propiedad de los libros que deben emplear diariamente para el ejercicio de su derecho a la educación y se les dificulta de hecho formar una biblioteca doméstica, como pueden hacer los que viven en otras comunidades en las que los libros no son prestados.

En la situación descrita no parece que estén actuando los mecanismos de concertación y de colaboración, previstos en la LOE, que dedica todo un capítulo del Título Preliminar a la cooperación para garantizar la equidad entre los ciudadanos de diferentes territorios españoles y lograr la mayor eficacia en el cumplimiento de los fines de la ley (82).

(81) Véase: ANELE, *Evolución de los precios de los libros de texto*, 27 de agosto de 2008 (<http://www.anele.org/pdf/INF-PreciosCurso2008-2009.pdf>).

(82) Capítulo IV. Artículo 7. *Concertación de políticas educativas.*

Las Administraciones educativas podrán concertar el establecimiento de criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar la equidad. La Conferencia Sectorial de Educación promoverá este tipo de acuerdos y será informada de todos los que se adopten.

Artículo 8. *Cooperación entre Administraciones.*

1. Las Administraciones educativas y las Corporaciones locales coordinarán sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en esta Ley.

5.2. Discriminación entre los alumnos del mismo centro escolar

La distribución de libros ya usados por otros niños lleva a los padres con mayores medios económicos a comprar libros nuevos para sus hijos. Además de las posibles razones pedagógicas, lo hacen, sobre todo, porque quieren que sus hijos estrenen los libros cuando empiezan un nuevo curso y no los lleven rotos y usados como los repetidores.

Por tanto, *en la misma aula hay niños ricos con libros nuevos y niños pobres con libros viejos y ajados, porque no se pueden permitir el 'lujo' de comprar libros nuevos; niños que pueden escribir y subrayar en su libro y niños que no pueden hacerlo, porque su libro no es suyo.* Esas diferencias visibles etiquetan al pobre y dividen a los alumnos del mismo grupo por razón de su capacidad económica. Con semejante 'ayuda' alumnos que comparten los mismos medios materiales (edificio, aulas, mesas...) y humanos (profesores) se encuentran, sin embargo, en situación desigual ante un elemento fundamental, el más personal, de trabajo: unos reciben unos libros usados, quizá estropeados, mientras sus compañeros estrenan libros nuevos. Estos efectos discriminatorios pervierten esta ayuda y hacen cuestionable el sistema de préstamo a una parte de los alumnos.

El sentimiento de discriminación que este hecho produce en edades tempranas deja una huella indeleble, precisamente cuando el libro debía ser igual para todos y un medio de promoción e integración social. *La percepción social es que el modelo de préstamo acaba favoreciendo a las familias que cuentan con mayores recursos (y que demuestran no necesitar ayuda) y penalizando a las más necesitadas.*

6. La homologación curricular de los libros de texto

El respeto a la libertad de edición y a la libertad de cátedra no puede obviar que *los libros de texto deben atenerse al currículo establecido por las leyes educativas y sus desarrollos curriculares.*

2. *Las ofertas educativas dirigidas a personas en edad de escolarización obligatoria que realicen las Administraciones u otras instituciones públicas, así como las actuaciones que tuvieran finalidades educativas o consecuencias en la educación de los niños y jóvenes, deberán hacerse en coordinación con la Administración educativa correspondiente».*

En 1998 se eliminó la aprobación del proyecto previo de la elaboración de libros de texto, que, siquiera formalmente, obligaba a ceñirse más a las previsiones legales (83). Por último la Disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de Educación, en 2006, ha establecido: «*La edición y adopción de los libros de texto y demás materiales no requerirán la previa autorización de la Administración educativa. En todo caso, éstos deberán adaptarse al rigor científico adecuado a las edades de los alumnos y al currículo aprobado por cada Administración educativa*» (84).

De acuerdo con esta disposición normativa, la supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares se remite al «proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje» (85), que resulta de dudosa eficacia (86).

(83) La Ley General de Educación (Ley 14/1970) establecía que los libros y materiales necesarios para su utilización en el sistema educativo debían estar sujetos a la supervisión del Ministerio de Educación y Ciencia. La LOGSE (Ley 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo) mantenido en vigor ese precepto, si bien la referencia al Ministerio de Educación y Ciencia debía ser entendida con relación a las Administraciones educativas con competencias plenas en educación. Pero el Real Decreto 1744/1998, de 31 de julio (BOE 4.9.98) modificó, en el territorio gestionado por el Ministerio de Educación y Cultura, la normativa reguladora de la supervisión de los libros de texto y demás materiales curriculares correspondientes a las enseñanzas de régimen general, suprimiendo la supervisión previa de los proyectos editoriales, necesaria hasta el momento, quedando la supervisión administrativa reducida a un control a posteriori, cuando los libros de texto incurrieran en irregularidades que justificasen una declaración de falta de idoneidad para ser utilizados en los centros docentes. Véase: «Los libros de texto y demás materiales curriculares», capt. 1.13, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo español. Curso 1998/99*.

(84) La disposición añade que deberán asimismo «*reflejar y fomentar el respeto a los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales, así como a los principios y valores recogidos en la presente Ley y en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a los que ha de ajustarse toda la actividad educativa*» (D.A. 4ª.2).

(85) Disposición Adicional 4ª.3 de la LOE.

(86) Véase XESÚS R. JARÉS, «Los libros de texto», *Cuadernos de Pedagogía*, nº 380 (2008), pp. 54-61; J. J. ESCANDELL, J. A. CEBALLOS y A. PÁRAMO, *La educación para la ciudadanía en los libros de texto*, Madrid, 2008.

7. Insuficiente gasto público en educación

A pesar de los esfuerzos económicos realizados en materia educativa desde la llegada de la democracia, España sigue siendo uno de los países desarrollados con más baja dotación de medios gratuitos de estudio.

Aquí la enseñanza básica es obligatoria, pero no gratuita. En el lado opuesto, estarían los países nórdicos, en particular, Finlandia, donde la educación básica es totalmente gratuita y todos los libros y material escolar (libretas, lápices, papeles, etc.), son financiados con fondos públicos para todos los estudiantes de la educación obligatoria (de primero de primaria a tercero de secundaria) (87).

El gasto educativo total (sumado el gasto público y el privado) ha evolucionado en España a la inversa que en la OCDE y ha crecido la diferencia con los países de la OCDE, que han aumentado la financiación pública de la educación pasando del 5,3% al 5,4% del PIB en término medio (88).

Y, en cuanto al gasto educativo del conjunto de las Administraciones públicas, pasó del 4,6% del PIB en 1995, al 4,2% en 2005. Aunque en los cuatro últimos años el gasto público en educación ha crecido muy por encima del IPC y de la media de los Presupuestos generales (con tasas del 7% y del 8% anual), en 2008 sólo ha alcanzado el 4,54% del PIB. Se calcula que en 2009, con un crecimiento medio del orden del 7%,

(87) Para ello se calcula el coste de una plaza escolar y el Estado aporta el 45% y los municipios el 55% restante (o pueden aportar más si quieren) y se lo entregan al director del centro escolar que lo gestiona con total autonomía, pero sometido a un fuerte control social y a su despido si lo hace mal. Véase X. MELGAREJO, «Claves para entender la excelente competencia lectora de los alumnos finlandeses, y propuestas de mejora del sistema educativo español», en *Revista RFC* (Fundación Rafael Campalans, nº 12, (2006), pp. 106-113; Idem, «La selección y formación del profesorado: clave para comprender el excelente nivel de competencia lectora de los alumnos finlandeses», *Revista de Educación*, nº extra 1 (2006), pp. 237-262.

(88) OCDE, *Estudio Económico de España 2008*, pp. 25-27 (http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_33733_41678329_1_1_1_1,00.html). Y eso, a pesar de que el gasto en la educación superior ha crecido en España del 0,8% al 0,9% del PIB entre 1995 y 2005 y el gasto por alumno ha aumentado el 51% por alumno, a un ritmo notablemente superior al de la media de la OCDE (12%) y la UE (10%).

podría recuperar el máximo histórico y llegar al 4,69%. Pero aún faltaría casi un punto para equipararnos a los países con los que nos medimos cultural, política y económicamente. *Hay, por tanto, margen para un crecimiento de la financiación pública e la educación realmente gratuita.*

V. CONTRADICCIONES EN CURSO

1. *El Congreso rechazó el préstamo y los partidos no lo defendieron*

El sistema que más se ha extendido en las administraciones educativas es el préstamo del libro de texto y su uso durante cuatro años por sucesivos alumnos.

Sin embargo, como hemos visto en los Antecedentes, el Congreso rechazó en su momento la Proposición de Ley, que propugnaba la gratuidad mediante ese sistema. Es más, ninguno de los partidos políticos que tenían entonces Grupo Parlamentario y siguen teniéndolo ahora (PP, PSOE, CIU, PNV) defendió en los debates, en sus propuestas, ni en los votos particulares que mantuvieron, el modelo de gratuidad mediante el préstamo de los libros.

Tampoco han ofrecido nunca a los electores en los programas para las elecciones generales implantar el sistema de préstamo. En definitiva, el sistema de préstamo se ha ido extendiendo por la vía de hecho, pero sin una decisión estratégica de política nacional ni ser asumida de frente con todas las consecuencias.

2. *PP y PSOE prometieron un Acuerdo sobre los libros de texto*

Estos son los compromisos al respecto del PSOE y del PP:

- *«Garantizaremos la gratuidad de los libros de texto y los materiales escolares, a través del conveniente Acuerdo entre todas las Administraciones, que preserve la igualdad de oportunidades de todos los escolares»* (Programa Electoral PSOE 2008) (89).

(89) *Programa Electoral PSOE 2008*, p. 148.

- «*Promoveremos, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, los sistemas de financiación directa y pública de los libros de texto*» (Programa electoral del PP, 2008) (90).
- «*Se creará un órgano de coordinación entre los Ministerios de Educación y de Cultura, que abordará cuestiones esenciales tales como: (...) El trabajo conjunto con las administraciones correspondientes para armonizar los sistemas más adecuados para la financiación pública de los libros de texto*» (Programa electoral del PP, 2008) (91).

En suma, los dos grandes partidos estatales abogan en sus compromisos electorales por la financiación pública de los libros de texto y por un acuerdo del Gobierno con las Comunidades Autónomas, que garantice un procedimiento y la igualdad entre los alumnos de los diferentes territorios. Lo contrario de lo que viene sucediendo.

3. *Las competencias básicas y el libro como objeto*

El Informe PISA declara en sus conclusiones que «*el grado en que los estudiantes emplean los recursos escolares (...) puede tener un impacto en el desempeño estudiantil*» (92), es decir, en la adquisición de las competencias básicas. Aunque se refiere a todos los factores de trabajo en el aula, el libro de texto es, sin duda, uno de ellos.

«El libro es, por excelencia, el utensilio esencial del trabajo individual: informador constante y siempre disponible», porque, como «lo

(90) *Programa electoral del PP, 2008*, punto 1759. Se limita a «promover», pero no se compromete a la extensión universal ni garantiza la gratuidad.

(91) *Programa electoral del PP, 2008*, punto 1767.

(92) PISA 2000, cap. 8: «Lo relevante en los resultados de PISA: algunas orientaciones de las políticas», p. 234. Igualmente el Informe afirma que «*asegurar la disponibilidad de una infraestructura física adecuada y del suministro apropiado de recursos educativos puede no ser garantía de un alto desempeño, pero su carencia posiblemente afectará el aprendizaje*» y no se refiere sólo a los edificios y espacios, sino también a «*las escuelas que cuentan con los recursos adecuados, tales como computadoras, bibliotecas y materiales de enseñanza, incluyendo libros de texto y recursos multimedia para el aprendizaje*», cap. 7: «El ambiente de aprendizaje y la organización de la enseñanza», p. 188.

escrito apela esencialmente a la inteligencia (...), el libro introduce la dimensión de la reflexión que contrasta con la comunión afectiva instantánea que suscita la imagen»; «el libro se hace participación e interacción con cada mujer y con cada hombre que lo toma en sus manos» y «así se comprende que la lectura sea una actividad individual, íntima, casi secreta» (93). Todos suscribirían estas afirmaciones; los primeros los gestores educativos.

Pues bien, el carácter individual e intransferible del libro escolar es mucho mayor aún que en el resto de los libros, porque no sólo es objeto de lectura y meditación, sino que debe entenderse como una herramienta de trabajo activo y aprendizaje. Importa que los alumnos mantengan una relación activa con sus libros y que no sólo estudien *a partir de ellos*, sino que aprendan *con ellos*. El alumno ha de convivir diariamente durante casi un año de su vida con cada libro de texto y debe poder subrayarlo, glosarlo, seleccionar textos, completar ideas.

Sin embargo, *la disposición del libro sólo en préstamo impide realizar un uso completo del libro y obtener todo el provecho educativo posible*, porque no permite trabajar directamente con ellos y dificulta el desarrollo del aprendizaje. Es una política contraria a la adquisición de la competencia lectora, que es uno de los principios de la Ley Orgánica de Educación, de 2006.

Considerar el libro como objeto de contemplación e información, más que como instrumento de trabajo, contradice cualquier idea de pedagogía activa. Por el contrario, las ventajas pedagógicas que tiene el uso activo de los libros de texto (que es incompatible con el modelo de préstamo) repercuten positivamente en la motivación, el interés, el rendimiento académico y la calidad de la enseñanza.

La disponibilidad de los libros en préstamo puede, además, ocasionar pérdida de tiempo, si el profesor decide hacer copiar preguntas y ejercicios de los libros de texto, al no poder escribir sobre ellos. La

(93) R. Díez HOCHLEITNER, «Reflexiones sobre el libro: esperanza de futuro», *El País*, 9/05/2005.

alternativa sería reconvertir los libros de texto en meramente expositivos de contenido. Eso significaría retroceder en el túnel del tiempo a las antiguas Enciclopedias escolares de hace casi un siglo (Álvarez, Dalmau, etc.) o editar todas las actividades y ejercicios en un libro aparte, con el que sí se podría trabajar, pero que pagarían las familias, con lo cual, en lugar de lograr la gratuidad, se habría duplicado el gasto.

Tanto los profesores como los padres se quejan de que los alumnos no puedan utilizar los libros en años posteriores como material de apoyo y consulta; especialmente, en materias cuyo desarrollo curricular abarca varios cursos y se suelen hacer referencias a lo aprendido en el nivel previo el curso anterior. *El libro de texto debería permanecer en poder del alumno, como un elemento de consulta, de referencia, de contraste, o de recordatorio de saberes que se pueden haber olvidado o confundido y que conviene refrescar.*

Más aún, se da el absurdo de que los alumnos que promocionan de curso con algunas materias pendientes del curso anterior (un porcentaje muy alto en secundaria) reciben el lote de libros del nuevo curso, pero carecen de libro para las materias que deberían recuperar.

4. Desafección al libro en vez de aprecio y fomento de la lectura

El número de libros que hay en una casa es correlativo con el éxito en los datos de PISA. A medida que aumenta el nivel de lectura demostrado en la prueba, encontramos que son alumnos que leen voluntariamente durante más tiempo, mientras que no leer nada produce una caída de 35 puntos en el rendimiento en lectura; y sólo un poco de lectura en casa ayuda a elevar la puntuación obtenida por encima del promedio global (94).

Los rendimientos en competencia lectora no dependen tanto de la cantidad de horas curriculares de lectura en la escuela (95), como del

(94) Véase también R. PAJARES, *Resultados en España del estudio PISA 2000*, ob. cit., pp. 67-68.

(95) De hecho, los alumnos finlandeses, que obtienen los mejores resultados de competencia lectora, dedican menos horas que los españoles a la lectura en la escuela en una

tiempo que dedican los niños y jóvenes a leer en casa, donde debe de haber libros, que indican el ambiente cultural del hogar (96). Por otra parte, los resultados de PISA confirman la importancia del trabajo en casa, fuera del horario escolar, para la mejora del rendimiento (97).

En Finlandia es normal que todos lean en casa en un día de fiesta y una escena típica es ver a una familia en el comedor, todos leyendo. En cambio, muchos hogares españoles tienen su primer, y a veces único, contacto con los libros por medio del libro escolar. Y el sistema de préstamo contribuye a mantener esas casas sin libros.

El hecho de ir a comprar los libros de texto ha sido para generaciones anteriores una especie de rito de iniciación. Para muchos era la primera vez que entraban en una librería y veían tantos libros juntos, con la posibilidad de ojear y hojear otros libros y cuentos sugestivos; era quizá el inicio de una aventura. Una experiencia de la que se priva a los alumnos, si los libros se distribuyen burocráticamente en el centro escolar.

etapa tan decisiva como el tercer ciclo de la Enseñanza Primaria. En el currículo español se dedican a lectura, escritura y literatura 166 horas entre los 9 y los 11 años, más que las 151 que dedican en Finlandia o las 155 horas en Noruega. Los efectos positivos de las tres categorías del factor *minutos de lectura voluntaria al día* «son incluso más importantes que el efecto negativo del *absentismo en las dos últimas semanas* que posee un peso inferior al más bajo de las categorías de lectura voluntaria», R. PAJARES, *ob. cit.*, p. 99.

(96) En el análisis de los resultados del Informe PISA destaca la fuerte correlación que tiene el rendimiento en lectura con el número de libros en casa, sólo comparable a la que tiene el nivel de estudios de los padres (medido en años de escolarización) y superior incluso a la asociación mostrada con el nivel profesional de éstos, la participación en actividades culturales y la posesión de otros bienes culturales. Y el conjunto de todos estos elementos que miden el tono cultural de la familia pesan más como predictores de rendimiento lector que los elementos específicamente educativos en casa (el índice PISA de *recursos educativos en el hogar* contempla la disponibilidad en el hogar de libros de texto, además de un diccionario, un lugar tranquilo para estudiar, un escritorio para trabajar y calculadoras, PISA 2000, Apéndice A 1, p. 245) y que el índice de riqueza familiar (lavavajillas, habitación propia, software educativo, conexión a Internet, teléfonos móviles, televisores, ordenadores, automóviles y baños) aún teniendo éstos también una correlación positiva con la lectura. Véase R. PAJARES, *ob. cit.*, pp. 58-59.

(97) La realización deberes en casa influye claramente en la puntuación obtenida en la prueba de lectura. Destaca, especialmente, que la puntuación de los alumnos que no hace deberes de lengua cae 64 puntos con respecto a la media global, mientras que los que hacen más de una hora y más de tres obtienen una mejora de 15 y 17 puntos. Véase PISA 2000, pp. 184-186; y R. PAJARES, *ob. cit.*, p. 88-89 y 101.

También se pierde la identificación del niño con el libro. Ya no se puede poner el nombre en los libros escolares y, para muchos niños, era la primera vez que firmaban. Y se está perdiendo el rito de dedicar un tiempo con los padres a principio de curso, a forrar los libros, porque (aunque no tendría por qué ser así) ya no se cuidan como si fueran propios.

Si pensamos que la extensión de la educación a segmentos sociales excluidos históricamente ha supuesto, desde las últimas décadas del siglo pasado, la aparición de bibliotecas domésticas, por pequeñas que sean, debemos concluir que *la propiedad de los libros de texto* (al margen de que su adquisición sea o no gratuita) *estimula la creación de bibliotecas personales y familiares* y que privar a los alumnos –en consecuencia, a las familias– de ella cierra la puerta a la formación de tales bibliotecas.

5. Incoherencia de las decisiones educativas con la política cultural

El grave quebranto, causado al librero minorista por las políticas de préstamo decididas por las administraciones educativas y por la distribución de los libros de texto en los centros escolares o por las APAS, deja en papel mojado *«la protección de la red de librerías»* y *«la salvaguarda del mantenimiento de una oferta cultural diversificada»*, del Preámbulo de la Ley 10/2007, de la lectura, del libro y de las bibliotecas.

También contradice el artículo 7.1, que obliga a la Administración a *«establecer programas de apoyo a la industria y al comercio del libro para garantizar la pluralidad y diversidad cultural y facilitar el acceso a la lectura en consideración a los valores culturales que el libro representa y a su importancia industrial y económica»* y exige que estos programas tengan en cuenta *«a las librerías no sólo como lugares de venta de libros, sino también su calidad de agentes culturales.»*

La Ley del Libro se preocupa asimismo por la calidad de los libros que utilizan los estudiantes españoles y afirma en el Preámbulo: *«El acceso de los alumnos a la información debe contar con la garantía de unos textos adecuados en el contenido y en la forma, pero también en el uso correcto del lenguaje. Sólo si los modelos son ejemplares en su*

ortografía, expresión y gramática, nuestros escolares podrán adquirir las habilidades requeridas en la sociedad de la información: comprender y expresarse con claridad. Un texto cuidado es el mejor recurso para los docentes y sus alumnos».

Los libros de texto se editan en general con una calidad superior al resto de libros: calidad de papel, grafismo, color, maquetación, para que resulte especialmente atractivo a los alumnos. Pero, al dejar de ser propiedad, disminuirá el factor motivador de los alumnos y como producto comercial tenderá a estandarizarse, pidiendo calidad el papel, el color, reduciendo el número de imágenes, etc, para hacerlo rentable. En consecuencia, perderá valor como producto cultural y como herramienta educativa. Y con ello se desvalorizan también sus autores y sus contenidos (98).

6. Incumplimiento de la legislación sobre el precio de libro

Según la Ley del Libro, están excluidos del precio fijo «*los libros de texto y el material didáctico complementario editados principalmente para el desarrollo y aplicación de los currículos correspondientes a la Educación Primaria y a la Educación Secundaria Obligatoria*» (art. 10.1.g).

Pero el modelo de préstamo ejerce un control *de facto* sobre los precios de venta, al tener que ajustarse a los recursos disponibles. Los gestores educativos, de acuerdo con las previsiones presupuestarias, y los consejos escolares o las APAS, establecen una cuantía para la compra de los libros, imponiendo así un precio máximo. Es «*la Administración educativa correspondiente, que domina absolutamente el mercado de la enseñanza obligatoria*», quien «*decide realmente sobre los precios máximos que está dispuesta a pagar por los libros de texto*» de cada nivel y materia (99). Incluso alguna comunidad autónoma ha tenido que rectificar, porque había anunciado un precio.

(98) J. DOISTUA y X. LANDABIDEA, *ob. cit.*, pp. 53-54.

(99) S. MUÑOZ MACHADO, «Estudio preliminar: los libros y las leyes» en *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*, Portal Derecho, 2008, p. 39.

Con lo cual *se vuelve a imponer un precio único, pero por un comprador dominante o prácticamente exclusivo, y difícilmente puede hablarse de precio libre, variable y establecido por el detallista*, para beneficiar a los consumidores obligados de ese bien educativo y para «*propiciar la capacidad de ahorro de las familias que se benefician de la liberalización de los precios*», como reza el preámbulo de la Ley del libro. No se cumple el objetivo de la ley y el cambio consiste en que se fija administrativamente, en vez de fijarlo el editor, como en el régimen general del libro.

Además, la presión a la que se ven sometidos los editores y librerías, que puede llegar a ser predatoria, dada la eliminación de la competencia, que es el principio básico de la libertad de mercado, acaba repercutiendo en que las presuntas políticas de gratuidad son financiadas en parte, de modo indirecto, por estos sectores empresariales, poniendo en riesgo en algunos casos su viabilidad empresarial.

7. Vulneración de los derechos de autor

7.1. Práctica lesiva para la propiedad intelectual

La fórmula de préstamo, que consiste en la utilización sucesiva de los libros de texto, resulta lesiva para los derechos de autor, pues los contratos de edición están concebidos en la utilización individual y se están reutilizando sin que se haya previsto obtener una remuneración por ello.

La ley del libro, en su Disposición final primera, modifica los artículos 19.4 y 37.2 de la Ley de Propiedad Intelectual (100).

(100) Deja redactado así su art. 19.4: «*Se entiende por préstamo la puesta a disposición de originales y copias de una obra para su uso por tiempo limitado sin beneficio económico o comercial directo ni indirecto siempre que dicho préstamo se lleve a cabo a través de establecimientos accesibles al público. Se entenderá que no existe beneficio económico o comercial directo ni indirecto cuando el préstamo efectuado por un establecimiento accesible al público dé lugar al pago de una cantidad que no exceda de lo necesario para cubrir los gastos de funcionamiento. Esta cantidad no podrá incluir total o parcialmente el importe del derecho de remuneración que deba satisfacerse a los titulares de derechos de propiedad intelectual conforme a lo dispuesto por el apartado segundo del artículo 37.*»

No hay duda de que la voluntad del legislador es: primero, que se remunere a los autores; segundo, que no repercuta en los usuarios que toman prestadas las obras con derechos de propiedad intelectual; y tercero, que los titulares de las instituciones principales deudoras son las Administraciones públicas (101).

La reutilización impuesta de los libros de texto en la enseñanza obligatoria no está contemplada en la regulación de la propiedad intelectual y, desde luego, no puede incluirse en la exención de la obligación de remuneración a los autores, contemplada para el préstamo que realizan «*las bibliotecas de las instituciones docentes integradas en el sistema educativo español*», que está pensado esencialmente para las bibliotecas universitarias. Además, el préstamo de los libros de texto es universal, impuesto y para un largo periodo de tiempo, por lo que difiere esencialmente de las características de voluntariedad y libre elección del préstamo bibliotecario, entre cuyos principios incluye la Ley del Libro «*el respeto del derecho de cada usuario a la privacidad y la confidencialidad de la información que busca o recibe, así como de los recursos que consulta, toma en préstamo, adquiere o transmite*» (art. 12.1 d).

Dos. El apartado 2 del artículo 37, titulado *Reproducción, préstamo y consulta de obras mediante terminales especializados en determinados establecimientos*, queda con la siguiente redacción:

2. Asimismo, los museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, fonotecas o filmotecas de titularidad pública o que pertenezcan a entidades de interés general de carácter cultural, científico o educativo sin ánimo de lucro, o a instituciones docentes integradas en el sistema educativo español, no precisarán autorización de los titulares de derechos por los préstamos que realicen.

Los titulares de estos establecimientos remunerarán a los autores por los préstamos que realicen de sus obras en la cuantía que se determine mediante Real Decreto. La remuneración se hará efectiva a través de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual.

Quedan eximidos de la obligación de remuneración los establecimientos de titularidad pública que presten servicio en municipios de menos de 5.000 habitantes, así como las bibliotecas de las instituciones docentes integradas en el sistema educativo español.

El Real Decreto por el que se establezca la cuantía contemplará asimismo los mecanismos de colaboración necesarios entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales para el cumplimiento de las obligaciones de remuneración que afecten a establecimientos de titularidad pública.

(101) Véase J. A. UREÑA, «La remuneración a editores y autores», en S. MUÑOZ MACHADO (coord.), *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*, Portal Derecho, 2008, pp. 139-172; en especial, pp. 157-163.

Y, por supuesto, el ‘canon’ o cuota que algunas administraciones autonómicas (como el País Vasco) hacen pagar a los padres por el derecho a utilizar los libros prestados no puede asimilarse a la remuneración legalmente exigida, pues la pagan los usuarios y no repercute en los autores. Se trata más bien de una especie de cuota de alquiler o *renting*, con la que los estudiantes acaban costeadando a la Administración la compra de los libros.

7.2. La fotocopia ilegal en la enseñanza

La lacra de la fotocopia ilegal, tan extendida en nuestro país y en casi todos los ámbitos de la administración, alcanza proporciones pavorosas en la enseñanza, a pesar de que la *Ley de Propiedad Intelectual prohíbe expresamente la reproducción de libros de texto y exige solicitar la correspondiente autorización para su explotación* (102).

Como hace tiempo sucede en la enseñanza universitaria, *en la enseñanza obligatoria el libro empieza a abandonarse como herramienta de trabajo y aprendizaje y se ve sustituido por fotocopias, a causa de la falta de libros para todos los alumnos, de la imposibilidad de hacer en ellos las actividades o de subrayar*. Si se quiere seguir un método activo de trabajo, estudio y aprendizaje en el aula y en casa, el profesor acaba superando las limitaciones que el sistema de préstamo impone mediante la sustitución del trabajo directo sobre los libros por fotocopias de esos mismos libros.

Los profesores realizan casi todas las fotocopias en sus centros (95,1%) (103). Así que, mientras el Ministerio de Cultura difunde el «*Manual de buenas prácticas para la persecución de delitos contra la*

(102) Art. 32.2. *No necesitará autorización del autor el profesorado de la educación reglada para realizar actos de reproducción, distribución y comunicación pública de pequeños fragmentos de obras o de obras aisladas de carácter plástico o fotográfico figurativo, excluidos los libros de texto y los manuales universitarios, cuando tales actos se hagan únicamente para la ilustración de sus actividades educativas en las aulas, en la medida justificada por la finalidad no comercial perseguida, siempre que se trate de obras ya divulgadas y, salvo en los casos en que resulte imposible, se incluyan el nombre del autor y la fuente.*

(103) *Balance de situación*, presentado por el Presidente de ANELE a finales de 2008.

propiedad intelectual» y solicita la colaboración de los agentes sociales, aumenta en los centros educativos la práctica impune de la fotocopia ilegal, impulsada por el sistema de préstamos de los libros de texto. Las Administraciones educativas deberían ser las primeras en cooperar en la erradicación de esos hábitos de reproducción ilícitos y en el fomento de una mentalidad de respeto de los derechos de autor y de la propiedad intelectual desde el sistema educativo.

8. Ruptura de la unidad de mercado

Las políticas de financiación pública aplicadas por las Comunidades Autónomas suponen una quiebra del principio constitucional de la unidad de mercado, porque fragmentan territorialmente el funcionamiento económico en el sector editorial.

En efecto, la industria y el comercio de los libros de texto reciben diferente trato en los distintos territorios, según las administraciones educativas competentes. *La obligada negociación de las condiciones de mercado caso por caso atenta contra la homogeneidad básica que debe asegurar una posición sustancialmente similar de las empresas del sector; cualquiera que sea el punto del territorio nacional en que se encuentren ubicadas o en que tengan que actuar para vender esos libros* (104).

Los responsables económicos y de comercio interior deberían advertir a la Administración educativa que las normas impuestas sobre los libros de texto alteran el mercado de estos bienes y servicios educativos, afectan a las posiciones jurídicas de los oferentes y demandantes, determinando de manera distinta los intercambios de quienes se encuentran en territorios distintos.

9. Perjuicio irreparable a la pluralidad lingüística y cultural

En contra de favorecer el pluralismo lingüístico y cultural, *el sistema de préstamo puede ser letal para la extensión de las lenguas maternas*

(104) Véase A. MARTÍNEZ RIVERO, «El precio fijo de los libros», en S. MUÑOZ MACHADO (coord.), *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*, Portal Derecho, 2008, p. 124.

menos consolidadas como el gallego y el euskera, dado que el mercado editorial en esas lenguas es más sensible a medidas desestabilizadoras como el préstamo del libro escolar.

- a. En concreto, está resultando *desastroso para el sector editorial en lengua gallega* (105). De hecho, en paralelo a la implantación de este sistema de gratuidad de los libros de texto, está descendiendo la extensión del gallego en las materias de la enseñanza obligatoria y se está produciendo una castellanización de la enseñanza en Galicia, incumpliendo incluso en un 50% la obligación de la enseñanza en gallego de las materias que manda la ley. Una de las razones que aduce el profesorado es la escasez de materiales didácticos en gallego, pues este idioma es la lengua oficial en la que menos material escolar se edita. Porque la política de préstamo no constituye precisamente un incentivo para que las editoriales publiquen en gallego y las hace más vulnerables a cualquier pequeña variación en el volumen de ventas. Ante esa situación se ven forzadas a publicar sus libros de texto en castellano para lograr vender ejemplares en otros territorios del Estado y conseguir economía de escala suficiente. El resultado es que en Galicia cada vez se editan más libros de texto en castellano y menos en gallego.
- b. *Lo mismo puede decirse del País Vasco*. Se calcula una disminución del 45% de la facturación actual, que abocará a las empresas de menor tamaño a externalizar la producción y ampliar mercado en castellano, o a cerrar (106).

La viabilidad económica de los proyectos editoriales en euskera y gallego, más que en catalán, está seriamente comprometida al no poder

(105) Las editoriales gallegas vendieron en 2006 un 36% menos de libros que en 2001. Y, al distribuir las ventas entre los cuatro años que dura un ciclo completo de implantación, se observa que las ventas totales descendieron en el número de unidades un 51%, es decir, que las ventas promediadas anuales del sector editorial gallego se reducen a más de la mitad en cada nivel de enseñanza en el que se implanta ese sistema. Véase Grupo USC-PSICOM, *Viabilidad del sector editorial en lengua gallega...*, ob. cit., pp. 43-56 y 59-60; Idem, *Como se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, ob. cit., p. 9.

(106) J. DOISTUA y X. LANDABIDEA, ob. cit., pp. 52-55.

contar como antes con unos ingresos asegurados por medio del libro de texto (107).

En pocas palabras: se trata de una política que contradice frontalmente «*la clara voluntad de proteger y promocionar la diversidad lingüística del Estado Español, atendiendo al reconocimiento de las diferentes lenguas oficiales*», que proclama el Preámbulo de la Ley del Libro.

10. *A contracorriente de Europa*

Aunque quedan países en los que los libros son entregados a los alumnos con carácter de préstamo (Dinamarca, Bélgica y Países Bajos), se ha detectado una mudanza desde ese modelo hacia las ayudas para facilitar la propiedad de los libros de texto (108).

Francia se está replanteando la fracasada fórmula del préstamo, no sólo por los efectos negativos sobre las librerías, las editoriales y los derechos de autor, sino por el deterioro de la calidad educativa y la ausencia crónica de recursos para sufragar el coste de los libros (109).

(107) *Ibidem*, p. 58.

(108) Se han utilizado como fuentes la documentación recibida en la Subcomisión del Congreso de los Diputados y resumida en la primera parte del Dictamen, actualizada con la información de la Red Europea de Información sobre Educación (Eurydice), que se puede consultar en Área de Estudios e Investigación del Centro de Investigación y Documentación Educativa.

(109) Una encuesta hecha en 2003 para *Savoir Livre*, reveló que el 10% de los alumnos de primaria no disponía de ningún manual, el 20% carecía de libro para la lectura, el 21% no tenía libro de Matemáticas y el 43% no lo tenía de Historia y Geografía. Para hacer frente a esa penuria de medios, los profesores recurren a fotocopiar los libros, de modo que el 88% de las fotocopias que se hacen en la Enseñanza primaria reproducen páginas de libros de texto y que cada alumno emplea una media de 60 páginas fotocopias de obras protegidas (un 15% de los colegios llegan a 200 fotocopias por alumno, equivalentes a un libro entero). Sólo con el presupuesto anual adeudado por derechos de reprografía por el Ministerio de Educación francés, excluidos el resto de los costes de ligados a la reproducción (papel, máquinas, mantenimiento, tiempo de trabajo, etc....), se podrían comprar medio millón de libros de texto cada año. Además se dan situaciones absurdas como que se les obliga a los estudiantes del curso Terminal a devolver los manuales un mes antes de su examen de Baccalauréat; por lo que no extraño que en algunas regiones no se devuelvan un 30% de los libros. Véase: <http://www.desmanuelspourtous.com/>.

Una encuesta realizada por SOFRES en 2008, sobre los manuales escolares ante la entrada en vigor de los nuevos programas, revela el alto grado de insatisfacción de los padres y de los profesores por la falta de libros y prefieren que los estudiantes dispongan de libros en casa para estudiar con ellos (110). Como fruto del compromiso de los socialistas en las elecciones regionales de 2004, que convirtieron la promesa de la gratuidad de los libros de texto en una «medida estrella», 24 regiones están implantando ya diversas formas de ayuda, la mayoría de las cuales pasa por sistemas de ayuda a las familias (tarjeta electrónica, cheque-libro, transferencia bancaria, reembolso de factura) y sólo algunas subvencionan a los centros (111).

En Finlandia, Suecia, Noruega, Islandia, Luxemburgo y Grecia la enseñanza obligatoria es completamente gratuita por ley y utilizan el sistema de donación universal, es decir, que el alumno obtiene gratis y en propiedad los libros del currículo a lo largo de toda la enseñanza obligatoria. También en el Reino Unido y Alemania garantizan la gratuidad total. En el Reino Unido las escuelas tienen completa libertad para decidir cómo gastar el dinero que reciben de diversas fuentes y, dado que su sistema de enseñanza es sensiblemente diferente al nuestro, no siempre se utilizan libros de texto en sentido estricto y, cuando se utilizan, varían de unos lugares a otros las decisiones sobre su uso. En Alemania la situación varía en cada Land, debido a su organización federal, desde el préstamo al cheque-libro.

Otros países, como Austria e Italia, aunque no asumen la financiación pública de la gratuidad universal de los libros de texto, subvencionan la compra de los libros en propiedad del alumno, mediante becas o ayudas que pueden llegar al 90%.

(110) *Sondage effectué par la SOFRES*, en septiembre de 2008, con una muestra de 1400 padres y 1000 profesores. Véase: <http://www.savoirlivre.com/pops-communiques/24-10-2008.html>.

(111) Véase <http://www.savoirlivre.com/tout-savoir/dangers.php> Una síntesis puede verse en Grupo USC-PSICOM, *Viabilidad del sector editorial...*, ob. cit., pp. 16-18.

VI. EN LÍNEA DE PROPUESTA

1. *El Observatorio de la Lectura y del Libro*

De acuerdo con la Ley de la Lectura, del libro y de las bibliotecas, el Observatorio de la Lectura y del Libro, ordenado por el Real decreto 15747/2007 de 30 de noviembre y constituido el 9 de junio de 2008, tiene como objetivo el análisis permanente de la situación del libro, la lectura y las bibliotecas en España, y le corresponde la colaboración institucional con órganos de similares funciones que existan en las administraciones autonómicas y locales. En él están integrados, además del Ministerio de Cultura y los sectores culturales, los gobiernos de las Comunidades Autónomas, así como varios representantes del Ministerio de Educación, el Subdirector General de Estudios y Modernización del Comercio Interior del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de Comercio interior y un Director de INE que pertenece al Ministerio de Economía.

El art. 8 del Real Decreto 1574/2007, de 30 de noviembre, por el que se creó el Observatorio (BOE núm. 1, martes 1 de enero de 2008), contempla la creación de «*grupos de trabajo dedicados al área de la industria del libro; a la promoción de la lectura, a las bibliotecas; a la creación y propiedad intelectual y a cualquier otro tema relacionado con las funciones del Observatorio*», con el objetivo de «*elaborar para el Pleno y Comité Técnico informes sobre las necesidades de estudio y proponer recomendaciones de mejora de los estudios que se vengán realizando sobre la situación y evolución de la lectura, del sector del libro y de las bibliotecas*».

Por ello, y dada la trascendencia del sector del libro de texto para el futuro de la industria editorial española, sería pertinente que el Observatorio de la Lectura y del Libro creara *un grupo de trabajo* sobre:

- a. la situación que atraviesa el sector del libro de texto: mapa dinámico de la industria editorial, datos de integración empresarial, evolución y previsiones de empleo, perspectivas editoriales en lenguas distintas del castellano, variaciones en los costes de productivos, participación de los derechos de autor en los costes,

cambios en los canales de distribución, alteraciones de los criterios y procedimientos en la elección de los libros de texto, incidencia de las TIC, etc.;

- b. la conveniencia de establecer criterios de coherencia entra las decisiones adoptadas por las diferentes administraciones educativas y medidas de fomento de la edición de libros de texto y material de enseñanza.

2. Acuerdo entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas

Debe hacerse realidad en el ámbito analizado la cooperación que prevé la LOE, estableciendo criterios comunes para garantizar la equidad entre los ciudadanos de diferentes territorios españoles y lograr la mayor eficacia en el cumplimiento de los fines de la ley (art. 7). Según la ley, corresponde a la Conferencia Sectorial de Educación promover este tipo de acuerdos.

El necesario acuerdo sobre los criterios, procedimientos y presupuesto para la gratuidad de los libros de texto, que debe producirse entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, fue comprometido en los programas electorales de los dos grandes partidos estatales.

Sobre la base de dicho acuerdo, la *Conferencia Sectorial de Educación* establecerá una acción coordinada de las políticas educativas sobre los libros de texto y materiales curriculares, que

- a. garantice los *fondos suficientes* para no dañar otras prioridades educativas ni hacer recaer la financiación parcial de esas políticas sobre las industrias culturales;
- b. *equipare el gasto medio por alumno en libros de texto* en todo el territorio español acabando con las enormes desigualdades sociales producidas por las actuales políticas.
- c. exija que las decisiones normativas vayan acompañadas de una *memoria económica*, que contemple el incremento de financiación educativa, para no disminuir otros gastos educativos, así

como medidas de sostenibilidad para no afectar negativamente a los sectores editorial y librero.

3. *Modificaciones normativas*

- a. Elaborar un *proyecto de Ley sobre libros de texto y material curricular* que, recogiendo ese acuerdo:
 - defina la gratuidad de los recursos educativos necesarios para la enseñanza básica;
 - permita dotar a cada estudiante de la enseñanza obligatoria de los libros de texto y del material curricular mínimo, definido por etapas y ciclos;
 - garantice la financiación pública de los mismos;
 - proponga una fórmula que sea más justa y equitativa socialmente que la situación actual, que agudiza los desequilibrios sociales y culturales;
 - respete los principios de libertad y unidad de mercado de las empresas culturales del sector;
 - implante un procedimiento de homologación curricular del proyecto editorial de los libros de texto.
- b. Mientras tanto, es urgente extender a los centros escolares no universitarios *el canon por la reproducción fotocopiada* de textos, como existe en el nivel universitario.

4. *La cooperación entre el sector público y el sector editorial:*

«La Administración General del Estado y sus organismos públicos colaborarán con las asociaciones de profesionales del sector del libro español en todas aquellas actividades relacionadas con el fomento del hábito lector y de la difusión del libro, en aquellas que propicien una mejor organización profesional y en el desarrollo de servicios que puedan repercutir en beneficio de los lectores o del comercio del libro, así como en el fomento de las tecnologías aplicadas a la gestión, los intercambios de información y la formación. Dicha actividad deberá

realizarse en colaboración y cooperación con las Comunidades Autónomas cuando afecte a entidades o actividades que se realicen en su territorio.» (Ley 10/2007, del Libro, art. 7.2).

En cumplimiento de este artículo se propone:

- a. *Limitar la labor editorial de las Administraciones públicas* a cubrir los aspectos menos comerciales y necesarios, y reorientar esos gastos de edición a promocionar la contratación editorial o la coedición, así como a la compra de libros para bibliotecas públicas, que tienen una oferta de poco más de un libro por cada ciudadano, cuando la media europea es de dos títulos por habitante.
- b. *Dotar de fondos a las bibliotecas escolares*, que deben ser consideradas como actores del proceso de aprendizaje. El atractivo de una biblioteca depende de su fondo editorial, pero la mayoría de los libros que se encuentran en las bibliotecas tienen más de veinticinco años. Urge actualizar y mantener al día los fondos. Por ello, las administraciones deberían presupuestar una dotación anual y los agentes del sector se comprometerían a favorecer medidas de donación y saldo de los fondos de depósito.
- c. *Concertar con las editoriales actuaciones y campañas de fomento de la lectura*. Los poderes públicos tienen el deber de fomentar la cultura y los editores se beneficiarían del aumento de los índices de lectura.
- d. *Elaborar un programa de adaptación de los contenidos educativos y los libros de texto a las Tecnologías de la Información y la Comunicación*, que impulse la progresiva reconversión del sector editorial a la nueva realidad de la sociedad del conocimiento.
- e. *Incorporar la presencia de los editores en el Consejo Escolar del Estado*, no sólo para que la comunidad escolar conozca de primera mano sus inquietudes, sino para que colaboren en las competencias del Consejo y la redacción de los dictámenes.

VII. CONCLUSIONES

- En resumen, existe *seria preocupación* por la implantación desordenada y contradictoria de las mal llamadas políticas de gratuidad

de los libros de texto en los niveles obligatorios de la enseñanza. Porque se están aplicando sin rigor ni transparencia y sin estudios previos de coste y viabilidad;

- ignoran la dependencia que las industrias editoriales tienen del mercado del libro de texto;
 - deterioran la calidad de la educación y obstaculizan la adquisición de las competencias básicas definidas por la LOE;
 - pueden estandarizar y rebajar la calidad de la edición de los libros de texto;
 - producen crecientes desigualdades entre los ciudadanos de diferentes Comunidades Autónomas;
 - vulneran la Ley del libro y la legislación sobre propiedad intelectual;
 - rompen la unidad de mercado;
 - ponen en crisis la industria editorial, que depende en gran medida del libro de texto, y que es mucho más que una actividad puramente económica para la proyección de España en el mundo;
- En concreto, el *sistema de préstamo de los libros de texto*:
 - es obsoleto, se aplica en muy pocos países y en Francia se está abandonando;
 - no garantiza la gratuidad a los sujetos del derecho a la educación, por varios motivos: no cubre siquiera el coste real de los libros, en algunos casos se les cobran cuotas y muchas familias siguen comprando el libro de texto;
 - acaba siendo injusto y discriminatorio para los niños pobres con libros viejos y usados, que no pueden estrenar libros nuevos ni escribir en ellos como los niños ricos;
 - es contrario a la pedagogía, dañino para la calidad educativa y contraproducente para la adquisición de las competencias básicas;
 - lesiona el derecho de autor e incentiva el uso ilegal de la fotocopia;

- resulta demoledor para agentes culturales importantes y destruye el tejido cultural que forman las medianas y pequeñas librerías;
- es económicamente ineficiente, porque ahorra poco en relación a la compra anual de todos los libros y, en cambio, resulta costoso de gestionar, en términos económicos y de recursos humanos;
- Si *la gratuidad de los libros de texto* es un derecho y una consecuencia directa de la obligatoriedad, debe regularse:
 - como política de Estado con igualdad para todos los españoles;
 - dando satisfacción a la demanda de los padres por una educación completamente gratuita (El objetivo de las Asociaciones de Padres es conseguir la gratuidad de los libros de texto. El sistema por el que se consiga sería secundario y estaría subordinado a la realización más eficaz del objetivo).
 - con fondos suficientes para no hacer recaer parte de la financiación sobre las industrias culturales;
 - sin menoscabo de los procedimientos pedagógicos necesarios para adquirir las competencias básicas;
 - respetando los derechos y libertades constitucionales y las leyes que los regulan: la LOE, la Ley del Libro, la Ley de Propiedad Intelectual;
 - manteniendo la unidad de mercado para el desarrollo de la actividad industrial y comercial del libro;
- Para ello *es necesario un acuerdo político y una actuación coordinada*:
 - Un acuerdo entre los principales partidos.
 - Un acuerdo entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, al que se comprometieron el PSOE y el PP en sus programas electorales de 2008, como el que ha logrado aprobar por unanimidad el Plan para reducir el abandono escolar a la mitad en 2012.

- Coordinación desde la Conferencia Sectorial de Educación de las políticas educativas, en cuanto a procedimientos de gratuidad de los libros de texto: equiparación del gasto medio por alumno en libros de texto en todo el territorio español, procedencia de los fondos suficientes, exigencia de una memoria económica, medidas de sostenibilidad para las editoriales y librerías afectadas.
 - Trabajo conjunto de los Ministerios competentes en educación, cultura y comercio para garantizar la coherencia entre sus políticas en relación a los libros de texto.
 - Un pronunciamiento del Observatorio de la lectura y del Libro sobre las múltiples consecuencias de la gratuidad de los libros de texto.
 - Incorporar los editores de libros de texto al Consejo Escolar del Estado.
- Convendría elaborar un *proyecto de Ley sobre libros de texto y material curricular*, que:
 - permitiera dotar a cada estudiante de la enseñanza obligatoria de los libros de texto y del material curricular necesario;
 - garantizara la financiación pública de los mismos, respetando los principios de libertad y unidad de mercado de las empresas culturales del sector;
 - e implantara un procedimiento de homologación curricular del proyecto editorial de los libros de texto.
 - Mientras tanto y con carácter urgente se debe:
 - adoptar *fórmulas de compensación y apoyo económico y comercial* a los sectores negativamente afectados por la implantación de las políticas analizadas;
 - establecer el *canon por fotocopias en todos los centros escolares*;
 - limitar la labor editorial de las Administraciones públicas y reorientar sus costes a la contratación editorial o la coedición

y la compra de libros para bibliotecas públicas, en especial, las bibliotecas escolares;

- *concertar con las editoriales actuaciones y campañas de fomento de la lectura;*
- *elaborar un programa de reconversión del sector editorial, para adaptar los contenidos, los soportes y la producción de materiales educativos a las Tecnologías de la Información y la Comunicación.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: *Autonomía política i unitat econòmica*, Institut d'Estudis Autònomicas, Barcelona, 1993.
- ANELE: *Evolución de los precios de los libros de texto*, 27 de agosto de 2008 (<http://www.anele.org/pdf/INF-PreciosCurso2008-2009.pdf>).
- ANELE: *Balance de situación*, del Presidente de ANELE, J. Moyano, 2008.
- ANELE: *Evolución de los precios de los libros de texto*, 27 de agosto de 2008 (<http://www.anele.org/pdf/INF-PreciosCurso2008-2009.pdf>).
- BAÑO LEÓN, J. M^a: *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de condiciones de vida*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1988.
- BARCELÓ, Mercé: *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Civitas, 1991.
- BARDAJÍ PASCUAL, Yolanda: «Libertad de empresa. Unidad de mercado», *Diccionario Constitucional* (<http://www.bosch-online.net/Diccionario/ficha.cgi?model=c&id=1489>).
- BAYONA AZNAR, B. y J. Jiménez: «Hacia un nuevo modelo de Administración Educativa», *Cuadernos de Pedagogía*, 291 (mayo 2000), pp. 92-96.
- BAYONA AZNAR, B., V. Camps y otros: *La Educación a debate*, Fundación Alternativas/Fundación Germán Sánchez Ruipérez, Madrid, 2000 (<http://www.falternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/la-educacion-a-debate>).
- CABELLOS ESPÍRREZ, Miguel Ángel: «La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto Valenciano», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 7 (2008), pp. 106-144.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio: «El principio de unidad de mercado en la Constitución española de 1978», en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*, Cívitas, 1989, pp. 177-196.

- CEAPA, *Gratuidad de los libros de texto en las Comunidades Autónomas. Curso 2007-2008* (<http://www.ceapa.es/>, documentos).
- CEAPA, *Proposición de Ley Reguladora del libro de texto para la enseñanza básica*. Texto: Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 1801, del 20 de marzo de 1998. Debate: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 202 del día 10 de diciembre de 1998.
- CEGAL (Confederación Española de Gremios de Editores de Libros): *Estudio del Observatorio de la Librería*, junio de 2008.
- COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Dicamen de la Subcomisión para analizar el coste de los libros de texto en la Enseñanza básica y obligatoria y su repercusión en las economías familiares* (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 516, del 7 de diciembre de 1999. Debate y votación, Diario de Sesiones del Congreso, Comisiones, núm. 807, 25 de noviembre de 1999).
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo español. Curso 1998/99*, capt. 1.13, «Los libros de texto y demás materiales curriculares».
- DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe anual 1996*.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R.: «Reflexiones sobre el libro: esperanza de futuro», *El País*, 9/05/2005.
- DOISTUA, J. y X. LANDABIDEA: *Análisis del programa de gestión solidaria y equitativa de libros de texto y material didáctico*, Gremio de Editores de Euskadi- Estudios de Ocio de la Universidad de Deusto, 2008.
- EMBID IRUJO, Antonio: «La descentralización en la enseñanza. Marco jurídico y problemas pendientes», en Idem, *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, pp. 23-70.
- EMBID IRUJO, Antonio: «El Estado y las Comunidades Autónomas: El nuevo reparto de competencias», *Cuadernos de pedagogía*, 280 (1999), pp. 50-54.
- EMBID IRUJO, Antonio: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la enseñanza» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, pp. 181-204.
- ESCANDELL, J. J., J.A. CEBALLOS y A. PÁRAMO: *La educación para la ciudadanía en los libros de texto*, Madrid, 2008.
- EURYDICE (Red Europea de Información sobre Educación), en Área de Estudios e Investigación del Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) (<http://www.mepsyd.es/cide/jsp/plantilla.jsp?id=eury-queorganizacion>).
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CÁMARAS DEL LIBRO: *Comercio Interior del Libro en España 2007*, Madrid, 2008.

- GIRÓN, F. J. y A. CAÑADA: «La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica» (DT 11/08), en J. L. García Delgado (dir.), *El valor económico del español: una empresa multinacional*, Fundación Telefónica, 2008 (<http://www.ucm.es/info/icei/pdf/DT11-08.pdf>).
- GÓMEZ-ESCALONILLA, G.: *El libro y la industria editorial*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 63/2005.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: «Unidad de mercado y captación de inversiones», en *Estudios de derecho público económico, Libro Homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 87-108.
- GRUPO USC-PSICOM: *Cómo se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*, AGE y USC-PSICOM, 2008.
- GRUPO USC-PSICOM: *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Asturias*, Educastur, 2008.
- GRUPO USC-PSICOM: *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*, CEDRO, 2008.
- GRUPO USC-PSICOM: *Viabilidad del sector editorial en lengua gallega tras la introducción de la modalidad de gratuidad del libro de texto mediante el sistema de préstamo*, AGECEDRO, 2007.
- HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel: «La constitución económica», en E. ÁLVAREZ CONDE, Tecnos, 1889.
- INSTITUTO CERVANTES: *Enciclopedia del español en el mundo*, Plaza Janés, 2006 (http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_06-07/default.htm)
- JARÉS, Xesús R.: «Los libros de texto», *Cuadernos de Pedagogía*, nº 380 (2008), pp. 54-61.
- JIMÉNEZ, Juan Carlos: «La Economía de la lengua: una visión de conjunto» (DT 01/06), en J. L. García Delgado (dir.), *El valor económico del español: una empresa multinacional*, Fundación Telefónica, 2008. (<http://www.ucm.es/info/icei/pdf/DT%2001-06.pdf>)
- LUCAS VERDÚ, P. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Artículo 139: Autonomía e igualdad. La posición jurídica de los ciudadanos en el Estado de las Autonomías», en O. Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo X, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, EDERSA, 1998, pp. 459-485.
- MARCOS, Francisco: «El principio constitucional de unidad de mercado», en *Marco regulatorio y unidad de mercado*, Círculo de Empresarios, 2006, pp. 173-228.
- MARCOS MATÍAS, F. P.: Las funciones del principio de unidad de mercado en la Jurisprudencia Constitucional», *Civitas*, Revista española de derecho administrativo, 73 (1992), pp. 29-46.
- Martínez Alés, R.: «El sector editorial español», en *Información Comercial Española*, nº 792, p. 110.

- MARTÍNEZ ALÉS, R.: «Los puntos de venta y los hábitos de lectura», en J. A: Millán (coord.), *La lectura en España. Informe 2002*, Federación de Gremios de Editores de España, 2002, pp. 79-91.
- MARTÍNEZ ALÉS, R.: *Informe sobre la contribución de las Administraciones Públicas a la Adquisición de los libros de texto*, ANELE, Madrid, 1999.
- MARTÍNEZ RIVERO, A.: en S. Muñoz Machado (coord.), *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*, Portal Derecho, 2008, pp. 107-138.
- MELGAREJO, Xavier: «Claves para entender la excelente competencia lectora de los alumnos finlandeses, y propuestas de mejora del sistema educativo español», en *Revista RFC* (Fundación Rafael Campalans, nº 12, (2006), pp. 106-113.
- MELGAREJO, Xavier: «La selección y formación del profesorado: clave para comprender el excelente nivel de competencia lectora de los alumnos finlandeses», *Revista de Educación*, nº extra 1 (2006), pp. 237-262.
- MINISTERIO DE CULTURA: *Manual de Buenas Prácticas para la persecución de los delitos contra la Propiedad Intelectual*, 2008, p. 11.
- MINISTERIO DE CULTURA: *Panorámica de la Edición Española de Libros 2007*.
- MARTÍN MUNICIO, Ángel. (dir.): *El valor económico de la lengua española*, Espasa-Calpe, Madrid, 2003.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «La articulación de la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en la vigente Constitución española: los principios y su práctica» en *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica*, 1998, pp. 11-28.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Los pactos autonómicos de 1992: La ampliación de competencias y la reforma de los estatutos», *Revista de administración pública*, 128 (1992), pp. 85-106.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Estudio preliminar: los libros y las leyes» en Idem (coord.), *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*, Portal Derecho, 2008, pp. 31-36.
- OCDE: *Estudio Económico de España 2008* (http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_33733_41678329_1_1_1_1,00.html).
- PAJARES, R.: *Resultados en España del estudio PISA 2000. Conocimientos y destrezas de los alumnos de 15 años*, Ministerio de Educación y Ciencia, 2005.
- PARTIDO POPULAR: *Programa electoral 2008*.
- PATINO, Bruno: *Informe sobre el Libro digital en Francia*, encargado por el Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, 2008 (http://www.ediciona.com/documents/recursos/informe_libro_electronico_francia_traducion_ediciona.pdf)
- PISA 2000: (<http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/48/24/39817007.pdf>).
- PSOE: *37º Congreso Federal del PSOE*, julio de 2008.

PSOE: *Programa cultural del PSOE, 2004.*

PSOE: *Programa electoral 2008.*

SAVOIR LIVRE (<http://www.savoirlivre.com/tout-savoir/dangers.php>) Savoir Livre, Encuesta 2003 (<http://www.desmanuelspourtous.com/>)

SOFRES *Sondage septembre de 2008* (<http://www.savoirlivre.com/pops-communiques/24-10-2008.html>).

SUMMER INSTITUTE OF LINGUISTICS (<http://www.sil.org/>).

TUDELA ARANDA, José: *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994.

UREÑA, J. A.: «La remuneración a editores y autores», en S. Muñoz Machado (coord.), *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*, Portal Derecho, 2008, pp. 139-172.