



Conselleria de Educació, Investigació,
Cultura y Deporte
Hble. Sr. Conseller
Av. Campanar, 32
València - 46015 (València)

=====
Ref. queja núm. 1612715 (de oficio 33/16)
=====

Asunto: Programa "Xarxa Llibres"

Hble. Sr.:

Esta Institución tuvo conocimiento, no sólo por los medios de comunicación, sino por las numerosas quejas de padres de alumnos que está tramitando, del denominado programa "Xarxa Llibres".

Dicho programa está contemplado en la Orden 26/2016, de 13 de junio, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se regula el programa de reutilización, reposición y renovación de libros de texto y material curricular a través de la creación y puesta en funcionamiento de bancos de libros de texto y material curricular en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Valenciana, y se determinan las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a centros docentes privado concertados y centros docentes de titularidad de corporaciones locales.

Las familias se quejan de la gestión del programa ya que los costes de los libros y material curricular se les está trasladando a ellos, habiendo tenido que comprar los libros, y de que el programa no garantiza, en definitiva, la gratuidad, tal como previene la citada Orden, habiéndose convertido en gratuidad parcial, y se lamentan del volumen de trabajo y falta de organización.

Otra de las cuestiones que, al parecer, está ocasionado la implantación de "Xarxa Llibres" es que la aplicación de la LOMCE obliga a los padres a comprar lotes completos de libros, como en el caso de alumnos repetidores a los que no les sirven los libros del año anterior y se ven obligados a su renovación completa.

En definitiva, las familias denuncian que la Administración educativa viene haciendo abstracción de su obligación de hacerse cargo del coste de los libros y exigen la creación de una partida presupuestaria específica ya que los centros no pueden adelantar el dinero necesario para la adquisición de los libros.

| | | |
|--|--------------------------------------|------------------|
| La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com | | |
| Código de validación: ***** | Fecha de registro: 19/05/2017 | Página: 1 |
| C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54 www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es | | |

A juicio de las AMPAs más representativas, la normativa reguladora no llegó con la previsión necesaria, lo que determinó que algunos centros se vieran obligados al “copago” para completar los lotes de libros y material curricular, creando desigualdad y agravios comparativos de unos centros respecto a otros.

De conformidad con cuanto antecede, y ante la polémica y críticas sociales ocasionadas por la aplicación del programa “Xarxa Llibres” que originó que casi un mes después del comienzo del curso 2016-17 muchos alumnos no dispusieran de todo el material escolar, se determinó por el Síndic de Greuges incoar de una queja de oficio dirigida a la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, al ser éste, de acuerdo con la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, de creación del Síndic de Greuges, el Alto Comisionado de las Cortes Valencianas que velará por la defensa de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución española y del Estatuto de Autonomía, a cuyos efectos supervisa la actuación de la Administración Pública Valenciana.

Así pues, se solicitó que se remitiese informe a esta Institución sobre las incidencias producidas en Valencia, Castellón y Alicante en relación con la aplicación del programa “Xarxa Llibres” en los centros docente sostenidos total o parcialmente con fondos públicos, y lo hiciera extensivo a concretar si todos los alumnos que optaron por dicho programa disponían de la totalidad de los libros de texto y material correspondiente, así como a si estaba previsto una asignación presupuestaria específica para garantizar que todos los alumnos que lo requiriesen pudieran acceder a dicho programa.

La comunicación recibida de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte daba cuenta de lo siguiente:

“De acuerdo con la Orden 17/2015, de 26 de octubre, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, publicada en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana con fecha 27 de octubre de 2015, la Generalitat, los ayuntamientos y las diputaciones destinaron el curso pasado alrededor de 100 millones de euros en calidad de ayudas destinadas a los ayuntamientos o entidades locales menores para hacer efectivo el programa de gratuidad de los libros de texto y material curricular dirigido al alumnado que curse enseñanzas obligatorias y de formación profesional básica en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Valenciana (Programa Xarxa de Llibres). Los libros de texto y los materiales curriculares financiados en dicho programa han pasado a formar parte de los bancos de libros de los centros escolares.

Con fecha 15 de junio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana la *Orden 26/2016, de 13 de junio, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se regula el programa de reutilización, reposición y renovación de libros de texto y material curricular, a través de la creación y puesta en funcionamiento de bancos de libros de texto y material curricular en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Valenciana, y se determinan las bases reguladoras de las subvenciones adscritas en centros docentes privados concertados y centros docentes de titularidad de corporaciones locales.*

Esta Orden tiene por objeto la creación, gestión y funcionamiento de los bancos de libros de texto y material curricular en los centros escolares públicos y privados concertados de la Comunidad Valenciana, a partir del curso 2016-17. Por eso, el alumnado participante que haya entregado los libros del curso anterior ha de recibir el lote de los libros correspondientes al curso siguiente, al inicio del curso escolar.

Por ello, para el curso 2016-17, el alumnado debe haber dispuesto, a principio del curso escolar, de los libros de texto o material curricular del nivel educativo que le corresponda siempre que haya solicitado participar en el programa y haya entregado el lote completo de libros de texto y material curricular del curso que acaba de realizar, o al menos hasta un 85% del lote (porcentaje excepcional estimado por ser el primer año de puesta en marcha del banco de libros). Son los centros educativos los encargados de gestionar el programa de banco de libros junto con la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, tal y como disponen los artículos 27, 28, 29 y 31 de la mencionada Orden, relativos a la financiación, dotación económica y procedimiento para la reposición y renovación de libros de este programa.

La creación de bancos de libros en los centros escolares es obligatoria para los centros públicos y voluntaria para los centros privados concertados, ya que a instancia de (“...”), el Consell Jurídic Consultiu estableció que en el caso de los centros privados concertados, la participación sería voluntaria cuando así lo solicitara el titular del centro, indicando en su informe: "la creación y funcionamiento del banco de libros y de material curricular en centros concertados de titularidad privada ha de configurarse como voluntaria (...), excepto en los casos que los titulares de los centros educativos concertados soliciten de manera voluntaria acogerse a las bases reguladoras de estas ayudas..."

Para el curso 2016-17, la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte ha garantizado que el alumnado de 1º y 2º de Primaria cuente con la reposición del 100% de los libros (por el hecho de que el material utilizado es fungible y los libros no pueden ser reciclados) y se han asignado cheques-libro, por valor de 160 euros, a las familias, para adquirir el material en las librerías u operadores que realicen la venta al cliente final. La valenciana es la autonomía que destina la cantidad económica más alta por lote de 1º y 2º de Primaria. En Navarra destinan 85,68, en Aragón 130 y a Andalucía 136 euros.

Para el resto de niveles educativos, la Conselleria de Educación informó a los centros educativos que atendiendo a criterios de corresponsabilidad y sostenibilidad debían reutilizar los libros de texto y materiales curriculares que estuvieran en buen estado con la finalidad de racionalizar el gasto público. Por ello, deberían reponer, únicamente, aquel material que estuviera deteriorado y no reuniera las condiciones necesarias para ser reutilizado o el correspondiente a las materias de nueva implantación, en 2º y 4º de Educación Secundaria Obligatoria, en las que el profesorado considere imprescindible disponer de libros distintos a los utilizados durante el curso 2015-16.

De esta forma, el resto de cursos de Primaria han contado con una reposición del 10% de los libros calculado en función del alumnado participante y de un

coste medio del valor del lote de los libros estimado en 175 euros. Este porcentaje ha sido suficiente para completar los bancos de libros en caso de necesidad de reposición.

Por lo que respecta a Secundaria y Formación Profesional Básica, Educación ha asegurado también la reposición de libros en aquellos bancos de libros de centros que lo hayan requerido.

En el caso de 1º y 3º de la ESO, el porcentaje de reposición ha sido de un 15%, calculado en función del alumnado participante y de un coste medio del valor del lote de los libros estimado en 278 euros.

En el caso de 2º y 4º de la ESO, se han asignado 100 euros por alumno/a que está abonando Educación directamente a cada instituto para cubrir las nuevas necesidades por la implantación de la LOMCE, ya que los cambios curriculares que la LOMCE marca para el nuevo curso escolar, afectan a algunas materias de 2º y 4º de la ESO, no a todas las materias. En lo referente a 2º de la ESO, los libros de texto nuevos corresponden a las asignaturas de Tecnología y Educación Plástica y Visual. En cuanto a 4º de la ESO, las asignaturas nuevas son las troncales Ciencias Aplicadas, Economía e Iniciación a la Actividad Empresarial, así como una nueva optativa. Los libros y materiales curriculares correspondientes al resto de materias pueden ser reciclados del curso anterior.

Por tanto, las asignaciones presupuestarias realizadas por la Conselleria de Educación en 2º y 4º de la ESO cubren la reposición de los libros de las nuevas materias.

Para el alumnado de Formación Profesional básica, la dotación a los centros ha sido de un importe máximo de 70 euros por alumno/a participante. Para el alumnado de centros de Educación Especial, se ha garantizado una dotación máxima de 60 euros por alumno/a matriculado.

La Conselleria ha destinado 28.950.253 euros para la reposición y renovación de los libros de texto y material curricular del material para el curso 2016-17. Los centros de titularidad pública recibieron instrucciones de la Dirección General de Centros y Personal Docente para que en el caso de que las dotaciones económicas asignadas fueran insuficientes, los centros utilizaran el crédito sobrante del importe asignado a los gastos de funcionamiento ordinario para completar dicha dotación, siempre y cuando quedasen cubiertas las necesidades ordinarias para el normal funcionamiento del centro docente. Y a su vez, estas instrucciones añadían que para asegurar el buen funcionamiento del banco de libros al inicio del curso, los centros harían uso del dinero disponible de los gastos de funcionamiento para comprar y avanzar el pago de los libros hasta que recibieran la dotación económica por parte de la Conselleria. Al mismo tiempo durante el mes de julio se agilizaron los pagos correspondientes a los gastos de funcionamiento de los centros escolares por un importe de 13 millones de euros para que los centros tuvieran disponibilidad de efectivo.

Así pues, la dotación económica de la Generalitat ha debido ser suficiente para garantizar la gratuidad de los libros de texto. Pero aún así, si el centro voluntariamente ha decidido renovar una mayor cantidad de libros, por motivos justificados, ha tenido que convocar el Consejo Escolar explicando

la situación y decidir qué medidas tomar para cubrir la diferencia entre la dotación económica asignada por la Orden y las necesidades que el centro ha comunicado tener, aún destinando fondos de funcionamiento.

De acuerdo con la referida Orden 26/2016, que regula la creación del banco de libros en las centros escolares, las familias participantes en ningún caso han debido adelantar los importes de los libros de texto, dado que son los centros escolares los que han de realizar el pago directamente a las librerías u operadores que han suministrado los libros.

Así se establece en el artículo 31 ".Las librerías o los operadores remitirán a los centros docentes las correspondientes facturas, que deberán contemplar todos los requisitos formales exigibles a las mismas según la normativa vigente. El plazo de presentación de las facturas en los centros docentes será anterior a la fecha límite que se determine en la convocatoria anual, y los centros procederán a su abono en el plazo máximo de dos meses desde que hayan percibido las dotaciones económicas de la Generalitat."

Y en el artículo 32.1 e) "El plazo de presentación de las facturas y los cheques-libro, en los centros docentes, será anterior a la fecha límite que se determine en la convocatoria anual, y los centros procederán a su abono en el plazo máximo de dos meses desde que hayan percibido las dotaciones económicas de la Generalitat".

En este sentido, debe resaltarse que la administración ya ha hecho efectivo, a principios de octubre, el pago de toda la dotación económica derivada de la Orden 26/16 al 74 % de los centros públicos, y estos han podido realizar el pago a las librerías de la totalidad de libros de texto suministrados. Actualmente se están realizando los trámites para el pago del resto de centros públicos y del 50 % del importe a los centros privados concertados, puesto que, en estos últimos, al tratarse de subvenciones, el restante 50 % debe transferirse una vez justificados los gastos realizados mediante la aportación de las correspondientes facturas.

Siempre que esta Dirección General ha sido concedora de casos en los que los centros han pedido dinero a las familias participantes en banco de libros para comprar libros de texto, se ha contactado directamente con la Dirección de los mismos para conocer cómo estos han gestionado el programa y se ha procedido a ordenar la rectificación de irregularidades, si las ha habido.

Del mismo modo se ha actuado en aquellos casos que no se habían facilitado los libros al principio del curso escolar. En algunas consultas realizadas por esta dirección general se ha informado que la causa ha sido debida a la falta de stock de las editoriales, situación que ya ha sido subsanada o está subsanándose.

En el caso de los centros privados concertados, el procedimiento a seguir ha sido el mismo, con la salvedad de que éstos no reciben dotación económica sino subvención. Estos centros han podido proceder a utilizar aquellos libros que han devuelto las familias participantes en Xarxa Llibres de los centros privados concertados que han decidido no participar en la creación de un banco de libros. Este material que los centros no participantes custodian, es propiedad del Ayuntamiento y ha quedado a disposición de aquellos centros privados concertados de la localidad que sí participan en el programa de

banco de libros y han querido hacer uso de los mismos. A su vez, si aún así, ha quedado remanente de libros en estos centros, los ayuntamientos han podido ofertar estos libros al resto de centros públicos de su localidad.

En la página web de la Conselleria consta las instrucciones para esta gestión y el catálogo de libros de los centros privados que no han participado en la creación del banco de libros y de acuerdo con la información recibida éstos han iniciado la comunicación al Servicio de becas y ayudas al estudio de la gestión realizada con los libros de texto no utilizados.

Por último, también se ha contactado con la Dirección de aquellos centros privados concertados que han solicitado participar en banco de libros, pero cuya comunicación de necesidades ha desvelado posibles irregularidades a la hora de gestionar la creación del banco de libros, objetivo de la subvención concedida.

Las posibles irregularidades que se han observado son las siguientes:

- a) Solicitud de una dotación económica menor a la tasa asignada por la convocatoria de subvenciones.
- b) No haber solicitado dotación económica para algunos niveles educativos.

En estos casos, la respuesta de los centros ha sido que no necesitaban solicitar un mayor importe de subvención para la compra de libros por disponer de suficientes lotes de libros para todo el alumnado participante.

No obstante, en estos casos, se ha pedido a la Inspección Educativa que acuda a estos centros y elabore un informe explicando cómo ha gestionado cada centro la subvención asignada para la creación del banco de libros, al objeto de determinar la repercusión respecto de la subvención concedida para el curso escolar 2016/2017.”

Concluida la tramitación ordinaria de la queja de oficio y las interpuestas a instancia de parte que han sido acumuladas a ella y referenciadas con los números arriba indicados, procedemos a resolver, con carácter general, la cuestión planteada, por lo que le ruego considere los argumentos que a continuación le expongo y que constituyen los fundamentos de la Resolución con la que concluimos.

En primer lugar, y como cuestión previa, debemos significar que corresponde a la Generalitat, que tiene competencia plena en materia de Educación para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, y no a esta Institución, determinar el contenido efectivo de las políticas educativas que han de llevarse a término; la función del Síndic de Greuges es hacerse eco de las demandas, en este caso de padres y madres de alumnos que denuncian las disfunciones acaecidas con la implantación del denominado programa “Xarxa Llibres”, y ponerlas de manifiesto a la Administración educativa, competente, como hemos dicho, en la regulación de la enseñanza en la Comunitat Valenciana.

La polémica también ha sido planteada por diversas Asociaciones de padres y madres de distintos centros escolares, donde meses después de iniciado el curso 2016/17 los

alumnos no disponían de la totalidad del material escolar pese a haber entregado en perfecto estado los libros del curso anterior, y los centros no habían podido adelantar el coste a las librerías u operadores suministradores.

Las numerosísimas familias que han acudido al Síndic de Greuges denuncian fundamentalmente la gestión del programa, ya que el coste de los libros se les estaba trasladando, en definitiva, a ellas, no garantizándose la gratuidad total de los mismos tal como previene la Orden 26/2016, de 13 de junio, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, y también el hecho de que los alumnos repetidores no pudieran utilizar los libros del curso anterior viéndose obligados a su renovación completa, así como la desorganización de los centros para la aplicación del mismo.

En este sentido, y dado el altísimo número de padres que se han dirigido al Síndic de Greuges, y analizadas las quejas que, como se ha dicho, por guardar identidad de contenido y a los meros efectos procedimentales han sido acumuladas a la que nos ocupa, iniciada de oficio, procedemos a referenciarlas:

queja 1610969, con 5 acumuladas
queja 1613013
queja 1613303
queja 1613315
queja 1613337
queja 1613379
queja 1613601, con 53 acumuladas
queja 1702950, con 5 acumuladas
queja 1706699

Dicho esto, esta Institución no puede aceptar que meses después del comienzo del curso escolar la Administración haya hecho efectivo el pago de toda la dotación económica de la Orden 26/2016 tan sólo al 74% de los centros públicos, ya que el impago de dicha dotación ha determinado que en el presente curso los centros no hayan podido realizar el pago de la totalidad de los libros de texto suministrados a las librerías, y que tal como se desprende de las quejas tramitadas sobre el particular, los padres se hayan visto abocados a adelantar dicho pago, incluso en aquellos casos en que los alumnos que se acogieron al programa hubiesen entregado la totalidad de los libros del curso anterior y que el centro le diera el visto bueno por estar en perfecto estado.

La dotación económica para asegurar el buen funcionamiento del banco de libros al inicio del curso escolar, y no meses después, pasa inevitablemente por establecer una dotación presupuestaria específica que impida que los centros tengan que hacer uso del dinero disponible de los gastos de funcionamiento para comprar y avanzar el pago de los libros hasta que reciban la dotación económica de la Conselleria, y ello supone, en definitiva, que la propia Conselleria debe comprometerse, y también obligarse, a adelantar los gastos de funcionamiento de los centros escolares antes del comienzo del curso.

En consecuencia, se hace necesario que el alumnado participante tenga a su disposición, a principios de curso, los libros de texto y material curricular cuando haya entregado el lote del curso que acaba de realizar, y que los centros educativos reciban instrucciones claras para gestionar el programa de libros de texto junto a la Conselleria, de

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 19/05/2017

Página: 7

conformidad con lo previsto en los arts. 27, 28, 29 y 31 de la mencionada Orden, relativos a la financiación, dotación económica y procedimiento para la reposición y renovación de libros de este programa.

De conformidad con cuanto antecede y con lo previsto en el art. 29 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, **RECOMENDAMOS** a la **CONSELLERIA DE EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN, CULTURA Y DEPORTE** que para el próximo curso 2017/18 arbitre las medidas necesarias para establecer una dotación presupuestaria específica para que los centros docentes no tengan que hacer uso del dinero disponible de los gastos de funcionamiento para adquirir y avanzar el pago de los libros y material escolar hasta que reciban la dotación económica de la Conselleria, para así garantizar que todos los alumnos que se hayan adherido al programa “Xarxa Llibres” puedan disponer de todos los libros de texto y material curricular al inicio del curso.

Lo que se le comunica para que, en el plazo máximo de un mes, nos informe si acepta esta sugerencia o, en su caso, nos ponga de manifiesto las razones que estime para no aceptarla, y ello, de acuerdo con lo prevenido en el art. 29 de la Ley 11/1988, reguladora de esta Institución.

Para su conocimiento, le hago saber, igualmente, que, a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente sugerencia, ésta se insertará en la página web de la Institución.

Atentamente,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana