



Decisión del Defensor del Pueblo Europeo sobre las reclamaciones conjuntas 3452/2004/JMA et al. contra la Comisión Europea

Decisión

Caso 3452/2004/JMA - Abierto el 31/01/2005 - Decisión de 19/10/2005

The Ombudsman received a large number of complaints against the European Commission concerning its decision to start infringement proceedings against Spain in connection with the free lending of books by the Spanish public libraries.

The Spanish public libraries used to lend books to the public subject to no charge. It appears that the Commission took the view that this practice was contrary to the provisions of Directive 92/100/EEC on rental rights related to copyright in the field of intellectual property, and therefore, the institution decided to open an inquiry under Article 226 EC. The Commission sent a reasoned opinion to the Spanish authorities in which it requested a number of changes in the national legislation. As a result of this request, the Spanish authorities announced that they intended to modify the national legislation transposing the Directive, including new provisions establishing that citizens borrowing books from public libraries should pay a charge.

In the complainants' view, the Commission's request and the ensuing reply by the Spanish authorities did not respect the rights of the public or those of librarians. They alleged that the Commission's interpretation of Directive 92/100/EEC and its subsequent decision to pursue infringement proceedings against Spain undermined the existence of public libraries as a basic public service, and went against the fundamental rights of citizens to have access to culture.

The Commission argued that it had decided to initiate infringement proceedings against a number of Member States, including Spain, because their authorities had not transposed Articles 1 and 5 of Directive 92/100/EEC on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property correctly. The Commission considered that the Spanish authorities had failed to ensure that authors were remunerated for the lending of their works through public libraries. The institution acknowledged the important role played by public libraries in acting as a conduit for culture and information, and stated that, by no means, had it intended to make it more difficult for European citizens to gain access to culture. It explained that in view of the situation, if had decided to refer the matter to the European Court of Justice (Case C-36/05).

Having reviewed the factual situation in this case, the Ombudsman took the view that the



facts of the complaints lodged with him do not appear to be identical to those in Case C-36/05, to the extent that the complainants before the Ombudsman and the parties in the case are not the same. On the basis of the available information, however, it appeared that the European Court of Justice, in the framework of Case C-36/05, will be called upon to decide whether or not the Commission's interpretation of the relevant provisions of Directive 92/100/EEC is legally correct, and therefore if the institution's decision to pursue infringement proceedings against Spain was justified. The Ombudsman therefore considered that the findings of the European Court of Justice in Case C-36/05 would have a direct bearing on, and should considerably influence his inquiry. The Ombudsman decided to file the outcome of the inquiries carried out without further action. The Ombudsman nevertheless underlined that his inquiry, in particular his co-operation with national ombudsmen, had helped the complainants to clarify the reasons for the Commission's actions and the possibilities for a correct implementation of the Directive.

Estrasburgo, 19 de octubre de 2005

El Defensor del Pueblo ha recibido un número muy importante de reclamaciones dirigidas contra la Comisión Europea, en las que se denunciaba la decisión de esta institución de incoar un procedimiento de infracción contra España debido a la práctica de préstamos gratuitos seguida por las bibliotecas públicas españolas. Como todas las reclamaciones se referían al mismo asunto e implicaban idénticas alegaciones, decidí tratar conjuntamente todos los casos. Al final de esta decisión se adjunta la lista de todas las reclamaciones agrupadas bajo esta investigación.

El 31 de enero, el 30 de marzo y el 15 de abril de 2005, transmití su reclamación, junto al resto de reclamaciones relacionadas, al Presidente de la Comisión, solicitándole que me remitiera un informe al respecto. Simultáneamente, informé al Defensor del Pueblo español de mi iniciativa, en tanto que esta institución estaba llevando a cabo una investigación sobre las propuestas legislativas hechas por las autoridades españolas en respuesta a los requerimientos de la Comisión Europea. A fin de fomentar la cooperación mutua entre nuestras instituciones, en mi carta al Defensor del Pueblo español, me comprometí a enviarle una copia del informe de la Comisión, en caso de que ello pudiera ser de interés en su investigación.

El 2 de mayo de 2005, la Comisión emitió su informe, que remití a todos los denunciantes con una invitación a que presentasen observaciones. También se remitió una copia de dicho informe al Defensor del Pueblo español. El 27 de mayo y el 2 de junio de 2005, recibí observaciones de dos denunciantes de la reclamación 1417/2005/JMA. Diversos denunciantes en la reclamaciones 3561/2004/JMA, 337/2005/JMA y 1417/2005/JMA acusaron recibo de la opinión de la Comisión, si bien no me hicieron llegar observación alguna al respecto.

A continuación se describe el resultado de las investigaciones llevadas a cabo.

LAS RECLAMACIONES

Según los demandantes los hechos del caso fueron, en resumen, los que siguen:

Tradicionalmente las bibliotecas públicas españolas han prestado libros al público



gratuitamente. La Comisión estimó que esta práctica era contraria a las disposiciones de la Directiva 92/100/CEE sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual (1) . Esta institución decidió iniciar una investigación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 CE. La Comisión remitió un informe motivado a las autoridades españolas en el que solicitaba diversas modificaciones de la legislación nacional en la materia. Como consecuencia de dicha solicitud, las autoridades españolas propusieron modificar la legislación nacional que transponía la Directiva, incluyendo nuevas disposiciones por las que se establecía el pago de un canon por parte de los ciudadanos españoles que tomaran libros prestados de las bibliotecas públicas.

En opinión de los demandantes, la petición de la Comisión y la subsiguiente respuesta por parte de las autoridades españolas no respetaba ni los derechos de los usuarios ni los de los bibliotecarios. Los demandantes denunciaban que la interpretación de la Directiva 92/100 realizada por la Comisión menoscababa el carácter de servicio público de las bibliotecas españolas y atentaba contra un derecho fundamental como es el del acceso de los ciudadanos a la cultura. Por lo tanto, solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo Europeo.

Los demandantes alegan, en resumen, que:

La interpretación de la Directiva 92/100/CEE realizada por la Comisión en cuanto al préstamo gratuito de libros por parte de las bibliotecas públicas españolas y la decisión subsiguiente de esa institución de iniciar un procedimiento de infracción contra España menoscaba el carácter de servicio público de las bibliotecas españolas y atenta contra un derecho fundamental como es el del acceso de los ciudadanos a la cultura.

LA INVESTIGACIÓN **Informe de la Comisión**

En su informe la Comisión describió, en primer lugar, los hechos del caso. Explicó que, en su informe sobre el derecho de préstamo público en la Unión Europea (COM (2002) 502 final) (2) , sus servicios habían constatado que varios Estados miembros, incluida España, no habían transpuesto correctamente los artículos 1 y 5 de la Directiva 92/100/CEE ya que no habían asegurado que se remunerara a los autores por el préstamo de sus obras en bibliotecas públicas. La Comisión inició, por tanto, un procedimiento de infracción contra España, de forma similar a los procedimientos contra Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal.

La Comisión argumentó que el préstamo gratuito de libros por parte de las bibliotecas públicas en España no había sido el motivo de que se iniciase el procedimiento de infracción en cuestión. Tal y como prevé la Directiva 92/100/CEE, el respeto del derecho de copyright y derechos relacionados, así como la remuneración de esos derechos, no significa que los prestatarios no puedan pedir libros prestados gratuitamente, ni que se requiera a las bibliotecas el pago de tasas adicionales. En la mayor parte de los Estados miembros, esta remuneración es financiada por los correspondientes poderes públicos.

La Comisión justificó su decisión de incoar el procedimiento de infracción en este caso debido a que los autores de España, así como de otros Estados Miembros de la Unión



Europea, no están siendo debidamente remunerados. De conformidad con la Directiva 92/100/CEE, en particular su Artículo 1, los autores tienen derechos exclusivos en cuanto al préstamo público de sus obras. El derecho de los autores a recibir una remuneración, prevista en el artículo 5(1), representa una derogación a este principio fundamental. Esta derogación responde a la necesidad de lograr un equilibrio razonable entre los intereses de los autores, cuyos derechos sobre sus obras deben protegerse, y del público, cuyo derecho al libre acceso a la información y al conocimiento no se pone en duda.

La Comisión reconoció el importante papel que desempeñan las bibliotecas públicas al actuar como cauce para la difusión de la cultura y la información. Señaló que, de ninguna manera, se propuso dificultar el acceso de ciudadanos europeos a la cultura. Sin embargo, la protección de los derechos de autor es un requisito previo a la difusión de la información y del conocimiento. La Directiva asegura un equilibrio razonable entre ambos requisitos. Por otra parte, las autoridades españolas no presentaron a la Comisión ningún proyecto de reforma o calendario para la misma que pudieran asegurar la paralización del procedimiento en cuestión.

Teniendo en cuenta la situación, la Comisión decidió recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (asunto C-36/05 *Comisión v España*), que actualmente está examinando el caso.

Observaciones de los demandantes

Las observaciones enviadas al Defensor del Pueblo Europeo repitieron las alegaciones ya realizadas en las reclamaciones originales.

Comentarios de los Defensores del Pueblo nacionales y regionales pertenecientes a la Red Europea de Defensores del Pueblo

Dado que la Directiva 92/100/CEE ha de aplicarse en todos los Estados miembros de la Unión Europea, el Defensor del Pueblo consideró útil intercambiar información sobre el tema con sus homólogos nacionales y regionales pertenecientes a la Red Europea de Defensores del Pueblo. El objetivo de esta iniciativa era determinar si, efectivamente, existían modalidades alternativas para una correcta aplicación de la Directiva 92/100/CEE que no implicasen necesariamente el pago de un canon por parte de los individuos que toman libros prestados de bibliotecas públicas. El Defensor del Pueblo Europeo pidió la ayuda de sus homólogos nacionales y regionales de la UE, solicitando que se respondiera a una serie de cuestiones relacionadas con la situación.

Esta iniciativa generó una amplia reacción por parte de ciertos Defensores del Pueblo nacionales, incluidos los de Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Portugal y Suecia, así como de la Comisión de Peticiones del Bundestag alemán. De la información proporcionada por estas autoridades nacionales se desprende que la mayor parte de los Estados Miembros han aplicado correctamente la Directiva 92/100/CEE por medios que no implican necesariamente imponer un canon a los individuos que tomen libros prestados en bibliotecas públicas. En otros casos, sin embargo, la transposición de la Directiva 92/100/CEE no es del todo clara, y la Comisión ha expresado su preocupación por las normas nacionales de aplicación desarrolladas por diversos Estados Miembros. Así, esta institución había solicitado información adicional de las autoridades griegas; iniciado el procedimiento de infracción contra Finlandia; y emprendido actuaciones judiciales contra



Portugal ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

LA DECISIÓN **1 Observación preliminar**

1.1 Para evitar malentendidos, es importante recordar que el Tratado CE autoriza al Defensor del Pueblo Europeo a investigar posibles casos de la mala administración solamente en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios. El Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo establece de manera específica que ninguna acción llevada a cabo por cualquier otra autoridad o persona no puede ser objeto de una reclamación ante el Defensor del Pueblo.

Por tanto, las investigaciones del Defensor del Pueblo Europeo en este caso se han dirigido a examinar si ha habido o no mala administración en la actuación de la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo carece de competencia para investigar las actividades de las autoridades españolas.

2 La decisión de la Comisión de iniciar un procedimiento de infracción contra España

2.1 Los demandantes alegan que la interpretación de la Directiva 92/100/CEE por parte de la Comisión, en particular en lo que se refiere al préstamo gratuito de libros por parte de las bibliotecas públicas españolas y la subsiguiente decisión de esta institución de incoar un procedimiento de infracción contra España, menoscaba el carácter de servicio público de las bibliotecas españolas y atenta contra un derecho fundamental como es el del acceso de los ciudadanos a la cultura.

2.2 La Comisión sostiene que había decidido incoar dicho procedimiento de infracción contra España, así como contra otros Estados Miembros como Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal, sobre la base de la transposición incorrecta por parte de las autoridades nacionales de los artículos 1 y 5 de la Directiva 92/100/CEE. La Comisión considera que las autoridades españolas no pudieron asegurar que los autores cuyas obras son objeto de préstamo a través de bibliotecas públicas son debidamente remunerados.

La Comisión justifica en este caso su decisión de incoar el procedimiento de infracción sobre la base de que los autores de España y de otros Estados Miembros de la UE no están recibiendo la debida remuneración. Esta institución reconoce el importante papel desempeñado por las bibliotecas públicas en su labor de difusión de la cultura y la información, y declara que, de ninguna manera, se propone dificultar el acceso de los ciudadanos europeos a la cultura.

Teniendo en cuenta la situación, la Comisión explica que decidió recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (asunto C-36/05 *Comisión v España*), que está actualmente examinando el caso.

2.3 Tras examinar cuidadosamente los elementos factuales del caso, el Defensor del Pueblo considera que los hechos de las reclamaciones recibidas no son idénticos a los alegados en el asunto C-36/05, de suerte que, por ejemplo, los autores de las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo no coinciden con las partes personadas en el asunto ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Sin embargo, sobre la base de la información disponible, parece que en el marco del asunto



C-36/05, se solicitará al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que decida sobre si la interpretación de las correspondientes disposiciones de la Directiva 92/100/CEE realizada por la Comisión es legalmente correcta y, por lo tanto, si la decisión de esta institución de iniciar un procedimiento de infracción contra España está justificada. Como se desprende claramente de las consideraciones anteriores, la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-36/05 tendrá un impacto directo y una influencia considerable en la investigación del Defensor del Pueblo.

Según lo enunciado en el artículo 195 CE:

"En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas [...]."

Teniendo en cuenta que el problema objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo constituye el objeto de un asunto pendiente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Defensor del Pueblo no considera justificado llevar a cabo otras investigaciones en relación a estas reclamaciones.

3 Conclusión

Teniendo en cuenta los resultados de su investigación, el Defensor del Pueblo considera que no está justificado llevar a cabo investigaciones adicionales en relación a estas reclamaciones. Por consiguiente ha decidido proceder al archivo de las mismas.

El Presidente de la Comisión será también informado de esta decisión. Teniendo en cuenta el interés del Defensor del Pueblo español en esta investigación, una copia de la presente decisión le será también enviada.

OTROS COMENTARIOS

El Defensor del Pueblo considera necesario subrayar que su investigación en este caso y especialmente la cooperación con los Defensores del Pueblo nacionales ha ayudado a los denunciantes a aclarar las razones que motivaron la actuación de la Comisión y las posibilidades de aplicación correcta de la Directiva.

Le saluda atentamente,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) La Directiva 92/100/CEE del Consejo del 19 de noviembre de 1992 sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual, DO L 346 de 27/11/1992 p. 0061-0066.

(2) Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre el derecho de préstamo público en la Unión Europea, COM (2002) 502 final.