SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 6 de julio de 2006 *

En el asunto C-53/05,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 9 de febrero de 2005,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. P. Andrade y W. Wils, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Portuguesa, representada por los Sres. L. Fernandes y N. Gonçalves, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: portugués.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský (Ponente), J.-P. Puissochet, A. Borg Barthet y A. Ó Caoimh, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de abril de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1 y 5 de la Directiva 92/100/CEE del Consejo, de 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, p. 61; en lo sucesivo, «Directiva»), al haber eximido a todas las categorías de establecimientos de préstamo público de la obligación del pago de la remuneración debida a los autores, por ceder sus obras en préstamo público.

Marco normativo

Legislación comunitaria

2 El séptimo considerando de la exposición de motivos de la Directiva está redactado en los siguientes términos:

«Considerando que el esfuerzo creativo y artístico de los autores y artistas intérpretes o ejecutantes exige unos ingresos suficientes que sirvan de base a nuevos trabajos creativos y artísticos y que las inversiones necesarias, en particular, para la producción de fonogramas y películas son especialmente cuantiosas y aleatorias; que sólo una protección jurídica adecuada de los titulares de derechos permite garantizar eficazmente dichos ingresos y amortizar dichas inversiones.»

3 El artículo 1 de la Directiva establece:

«1. Con arreglo a lo dispuesto en el presente capítulo, los Estados miembros, salvo lo dispuesto en el artículo 5, reconocerán el derecho de autorizar o prohibir el alquiler y préstamo de originales y copias de obras protegidas por el derecho de autor y demás objetos mencionados en el apartado 1 del artículo 2.

2. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por "alquiler" de objetos, su puesta a disposición, para su uso por tiempo limitado y con un beneficio económico o comercial directo o indirecto.

3. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por "préstamo" de objetos, su puesta a disposición, 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 entidades accesibles al público.

4. Los derechos a que se refiere el apartado 1 no se agotan en caso de venta o de otro acto de difusión de originales y copias de obras protegidas por el derecho de autor u otros objetos mencionados en el apartado 1 del artículo 2.»

4 El artículo 5, apartados 1 a 3, de la Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros podrán establecer excepciones al derecho exclusivo a que se refiere el artículo 1 en lo referente a los préstamos públicos siempre que los autores obtengan al menos una remuneración por esos préstamos. Los Estados miembros podrán determinar libremente esta remuneración teniendo en cuenta sus objetivos de promoción cultural.

2. Cuando los Estados miembros no apliquen el derecho exclusivo de préstamo contemplado en el artículo 1 respecto de los fonogramas, películas y programas de ordenador, deberán estipular, al menos para los autores, una remuneración.

3. Los Estados miembros podrán eximir a determinadas categorías de establecimientos del pago de la remuneración a que se refieren los apartados 1 y 2.»

Normativa nacional

5 El ordenamiento jurídico portugués se adaptó a la Directiva mediante el Decreto-ley nº 332/97, de 27 de noviembre de 1997 *(Diário da República* I, serie A, nº 275, de 27 de noviembre de 1997, p. 6393; en lo sucesivo, «Decreto-ley»). En su exposición de motivos, dicho Decreto-ley aclara:

«El presente Decreto-ley crea un derecho de préstamo público de las obras protegidas por el derecho de autor, si bien su entrada en vigor en el ordenamiento jurídico portugués tendrá lugar dentro de los límites exigidos por la legislación comunitaria y respetando las particularidades culturales y el nivel de desarrollo del país así como las medidas y orientaciones en materia de política cultural derivadas de los mismos.»

6 A tenor del artículo 6 del Decreto-ley:

«1. El autor tendrá derecho a una remuneración en caso de que el original o copias de su obra sean objeto de préstamo público.

2. El propietario del establecimiento que ponga a disposición del público el original o las copias de la obra será responsable del pago de la remuneración [...]

3. Lo dispuesto en el presente artículo no será de aplicación a las bibliotecas públicas, escolares o universitarias, ni a los museos, archivos públicos, fundaciones públicas o instituciones privadas sin ánimo de lucro.»

Procedimiento administrativo previo

7 El 19 de diciembre de 2003, la Comisión dirigió a la República Portuguesa un escrito de requerimiento, conforme al procedimiento regulado en el artículo 226 CE, párrafo primero, en el que instaba a dicho Estado miembro a que ejecutara lo dispuesto en la Directiva.

8 Después de haber tenido conocimiento de la respuesta de la República Portuguesa al citado escrito, la Comisión emitió un dictamen motivado, el 9 de julio de 2004, en el cual invitaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado dictamen en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

9 En el citado dictamen motivado, la Comisión consideraba, refiriéndose al Decreto-ley, que la República Portuguesa no había adoptado las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a los artículos 1 y 5 de la Directiva.

10 Puesto que la República Portuguesa no respondió al referido dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

11 Según la Comisión, el artículo 6, apartado 3, del Decreto-ley exime de la obligación de pagar la remuneración por préstamo público a todos los servicios de la

Administración central del Estado, a todos los organismos dependientes de la Administración estatal indirecta, como los organismos públicos y las asociaciones públicas, así como a todos los servicios y organismos de la Administración descentralizada y de las corporaciones locales. A dicha lista deben añadirse todas las personas jurídicas de Derecho privado que ejerzan funciones de carácter público, como las personas jurídicas administrativas de utilidad pública e incluso las escuelas y universidades privadas, así como todas las instituciones privadas sin fin de lucro en general. En resumidas cuentas, se trata de eximir de la citada obligación de pago a todos los establecimientos de préstamo público.

12 Pues bien, el artículo 5, apartado 3, de la Directiva dispone que los Estados miembros podrán eximir no a todas las categorías de establecimientos, como dispone el Decreto-ley, sino tan sólo a algunas de ellas. De esta forma, la República Portuguesa sobrepasó los límites impuestos por la Directiva, y dicho Decreto-ley impide pura y simplemente alcanzar el objetivo perseguido por ésta, que es lograr que el esfuerzo creativo y artístico dé lugar a una remuneración adecuada.

13 Por otra parte, la Comisión alude a la estrecha relación existente entre el préstamo de obras por los servicios u organismos públicos y el alquiler de obras por los comerciantes. En ambos casos, se trata de la explotación de obras protegidas. La diferente protección legal de que disfrutan las obras protegidas en los Estados miembros incide en el funcionamiento del mercado interior y puede provocar distorsiones de la competencia. El préstamo de obras, de libros, de fonogramas y de videogramas representa un volumen de actividad considerable. Pues bien, las personas que utilizan tales obras y objetos no los compran y de ello deriva una pérdida de ingresos para los autores y los creadores.

14 La Comisión añade que, para poder poner gratuitamente las obras culturales a disposición de sus ciudadanos, los Estados miembros están obligados a remunerar a

todos aquellos que contribuyen al funcionamiento de las bibliotecas, es decir no sólo al personal, sino sobre todo a los autores de dichas obras. La remuneración de estas últimas responde al interés común de la Comunidad.

15 En su contestación, la República Portuguesa alega que el artículo 5, de la Directiva y, más en concreto, el apartado 3 de ésta, es un «texto de compromiso», impreciso, difícilmente interpretable y susceptible de impugnación en cuanto a su significación y alcance. Se quiso que la redacción de la mencionada disposición fuera abierta y flexible con el fin de tener en cuenta los niveles concretos de desarrollo cultural de los distintos Estados miembros. Además, la Directiva no facilita indicación alguna acerca del significado del referido artículo.

16 Por otra parte, la República Portuguesa estima que la adaptación del Derecho interno a la Directiva plantea directamente el problema de la elección de las «categorías de establecimientos» e, indirectamente, el de si las personas que son destinatarios indirectos de la Directiva pueden o no, y en qué medida, beneficiarse de forma igual o casi igual de las disposiciones de la Directiva, que facultan a los Estados miembros para prever exenciones al pago de la remuneración prevista en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva en materia de préstamo público. Esta cuestión remite a la de la relación conflictual entre el apartado 3 del mismo artículo y los principios de igualdad de trato, de imparcialidad, de solidaridad y de cohesión social. Pues bien, eximir a determinadas «categorías de establecimientos» del pago de la remuneración por préstamo público tendría como consecuencia que los ciudadanos portugueses no tuvieran acceso a las obras intelectuales ni disfrutaran de ellas en las mismas condiciones. Además, los titulares de derechos deben haber obtenido en principio unos rendimientos adecuados en el marco del ejercicio de sus derechos de reproducción y de distribución.

17 Además, la República Portuguesa afirma que las actividades de préstamo público son residuales, ya que el mercado de que se trata está limitado al territorio nacional y su importancia a nivel económico resulta escasa, de forma que el mercado interior no puede verse afectado por dicha situación. Por lo tanto, cabe afirmar que los objetivos de desarrollo cultural son más importantes que los inconvenientes para el mercado interior. Esta es la razón por la que la supresión de éstos contraviene el principio de proporcionalidad.

18 Finalmente, el referido Estado miembro alega que, habida cuenta de las particularidades culturales y de los distintos niveles de desarrollo de los Estados miembros, la adopción de un nuevo régimen de préstamo público y su recepción en los ordenamientos jurídicos nacionales deben seguir siendo competencia de los citados Estados en virtud del principio de subsidiariedad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

19 Con carácter preliminar, el litigio que opone a la Comisión y a la República Portuguesa tiene como único objeto la cuestión del alcance que debe atribuirse a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 3 de la Directiva, según el cual los Estados miembros podrán eximir a «determinadas categorías de establecimientos» del pago de la remuneración a la que se refiere el apartado 1 del mismo artículo.

20 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho comunitario, debe tenerse en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su

contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse, en particular, las sentencias de 18 de mayo de 2000, KVS International, C-301/98, Rec. p. I-3583, apartado 21, y de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec. p. I-6857, apartado 50).

21 En primer lugar, por lo que atañe al tenor literal del artículo 5, apartado 3, de la Directiva, procede observar que éste se refiere a «determinadas categorías de establecimientos». Por consiguiente, de ello se desprende claramente que el legislador no pretendía permitir a los Estados miembros eximir a la totalidad de las categorías de establecimientos del pago de la remuneración prevista en el apartado 1 del citado artículo.

22 A continuación, la Directiva permite a los Estados miembros, en su artículo 5, apartado 3, eximir a determinados establecimientos de la obligación general de remuneración de los autores a la que se refiere el apartado 1 del mismo artículo, en caso de préstamo público. Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, las disposiciones de una directiva que constituyen una excepción a un principio general establecido por esta misma directiva se han de interpretar restrictivamente (sentencia de 29 de abril de 2004, Kapper, C-476/01, Rec. p. I-5205, apartado 72).

23 Además, el citado artículo 5, apartado 3, no puede interpretarse en el sentido de que permite una excepción total a la citada obligación de remuneración, dado que una interpretación semejante tendría como resultado privar de sustancia al apartado 1 del referido artículo y despojar así de todo efecto útil a esta disposición.

24 Para terminar, habida cuenta de la finalidad principal de la Directiva, tal como se desprende más concretamente del séptimo considerando de su exposición de

motivos, ésta pretende garantizar unos ingresos suficientes a los autores y artistas intérpretes o ejecutantes y amortizar las inversiones particularmente elevadas y aleatorias necesarias, en particular, para la producción de fonogramas y películas (sentencia de 28 de abril de 1998, Metronome Musik, C-200/96, Rec. p. I-1953, apartado 22).

25 De ello se desprende que el hecho de eximir a la totalidad de las categorías de establecimientos que efectúan tales préstamos de la obligación establecida en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva priva a los autores de una remuneración que pueda amortizar sus inversiones, lo cual no deja de tener asimismo repercusiones sobre la actividad de creación de nuevas obras (véase la sentencia Metronome Musik, antes citada, apartado 24). En estas circunstancias, una adaptación del Derecho interno a la Directiva que conduzca a una exención semejante de la totalidad de las categorías de establecimientos va directamente en contra de la finalidad de dicha Directiva.

26 La República Portuguesa no niega verdaderamente que la adaptación del Derecho interno a la Directiva, tal como se deduce del Decreto-ley conduzca a la exención de la totalidad de las categorías de establecimientos enumeradas en el apartado 11 de la presente sentencia.

27 En tales circunstancias, puede considerarse que la normativa portuguesa tiene como consecuencia eximir de la obligación del pago de la remuneración prevista en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva a la totalidad de las categorías de establecimientos de préstamo público.

28 Para justificar una medida de esta índole, dicho Estado miembro formula distintas alegaciones, sin que, no obstante ninguna de ellas pueda considerarse pertinente.

29 En primer lugar, la República Portuguesa alega que el mercado del préstamo público es esencialmente nacional e insignificante a nivel económico. De ello se deduce que el funcionamiento normal del mercado interior no puede verse afectado por dicha situación y que, en virtud del principio de subsidiariedad, la actividad de préstamo público debe seguir siendo competencia de los Estados miembros.

30 Sin embargo, aun suponiendo que el referido Estado miembro haya pretendido con ello cuestionar la validez de la Directiva, debe recordarse que no cabe impugnar, una vez transcurrido el plazo previsto en el artículo 230 CE, la legalidad de un acto adoptado por el legislador comunitario que haya adquirido firmeza con respecto a dicho Estado. Efectivamente, es jurisprudencia reiterada que un Estado miembro no puede invocar debidamente la ilegalidad de una directiva o de una decisión de las que sea destinatario como medio de defensa frente a un recurso por incumplimiento fundado en la inejecución de dicha Directiva (véanse, en particular, las sentencias de 27 de octubre de 1992, Comisión/Alemania, C-74/91, Rec. p. I-5437, apartado 10; de 25 de abril de 2002, Comisión/Grecia, C-154/00, Rec. p. I-3879, apartado 28, y de 29 de abril de 2004, Comisión/Austria, C-194/01, Rec. p. I-4579, apartado 41).

31 En cualquier caso, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, al igual que los restantes derechos de propiedad industrial y comercial, los derechos exclusivos conferidos por la propiedad literaria y artística pueden afectar a los intercambios de bienes y servicios, así como a las relaciones de competencia en el interior de la Comunidad. Por este motivo, aunque dichos derechos, se rijan por las legislaciones nacionales, están sometidos a las exigencias del Tratado y, por tanto, están incluidos en el ámbito de aplicación de este último (sentencia de 20 de octubre de 1993, Phil Collins y otros, C-92/92 y C-326/92, Rec. p. I-5145, apartado 22).

32 De esta forma, contrariamente a lo que afirma la República Portuguesa, la diferente protección legal de que disfrutan las obras culturales protegidas en los Estados

miembros con respecto al préstamo público puede afectar al funcionamiento normal del mercado interior de la Comunidad y crear distorsiones de la competencia.

33 En segundo lugar, dicho Estado miembro alega que los titulares de derechos de autor ya han obtenido, en principio, una remuneración en concepto de derechos de reproducción y de distribución de sus obras.

34 Sin embargo, los actos de explotación de la obra protegida, como el préstamo público, son de una naturaleza distinta de la de la venta o de cualquier otro acto de distribución lícito. Efectivamente, el derecho de préstamo sigue siendo una de las prerrogativas del autor a pesar de la venta del soporte material que contiene la obra. Además, mientras que el derecho de préstamo no se agota mediante la venta o cualquier otro acto de difusión, el derecho de distribución se agota, precisamente, sólo en el caso de primera venta en la Comunidad por parte del titular del derecho o con su consentimiento (véase, en este sentido, la sentencia Metronome Musik, antes citada, apartados 18 y 19).

35 En tercer lugar, la República Portuguesa alega que el artículo 5, apartado 3, de la Directiva es una norma abierta y flexible a fin de tener en cuenta el desarrollo cultural de cada Estado miembro y que la expresión «determinadas categorías de establecimientos» requiere una interpretación «de geometría variable».

36 Sin embargo, según se ha indicado en el apartado 22 de la presente sentencia, el artículo 5, apartado 3, de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que permite una exepción total a la obligación de remuneración establecida en el apartado 1 del citado artículo.

37 En cuarto lugar, la República Portuguesa afirma que existe una contradicción entre el artículo 5, apartado 3, de la Directiva y los principios de igualdad de trato, imparcialidad, solidaridad y cohesión social. Efectivamente, eximir de la citada obligación de remuneración únicamente a ciertas «categorías de establecimientos» equivaldría a permitir que los ciudadanos portugueses no tuvieran acceso a las obras del pensamiento y no pudiesen disfrutar de ellas en las mismas condiciones.

38 En este sentido, la exención de determinados establecimientos de préstamo público, establecida en el artículo 5, apartado 3, de la Directiva, de la obligación de pago de la remuneración a la que se refiere el apartado 1, del citado artículo permite a los Estados miembros, al dejarles elegir qué establecimientos podrán acogerse a la citada exención, conservar un margen de apreciación para dilucidar, entre los públicos interesados, aquellos para los cuales la citada exención será más propicia para favorecer el acceso a las obras del pensamiento, si bien respetando los derechos fundamentales y, en particular, el derecho a no ser discriminado.

39 Por otra parte, en el caso de que una Directiva no proporcione criterios comunitarios suficientemente precisos para delimitar las obligaciones que establece, corresponde a los Estados miembros determinar, en su territorio, los criterios más pertinentes para garantizar su observancia, dentro de los límites impuestos por el Derecho comunitario y, en particular, por dicha Directiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de febrero de 2003, SENA, C-245/00, Rec. p. I-1251, apartado 34, y de 16 de octubre de 2003, Comisión/Bélgica, C-433/02, Rec. p. I-12191, apartado 19).

40 En este sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que el artículo 5, apartado 3, de la Directiva autoriza, pero no obliga, a los Estados miembros a prever una exención para determinadas categorías de establecimientos. Por tanto, si las

circunstancias que rigen en el Estado miembro de que se trate no permiten efectuar una distinción válida entre varias categorías de establecimientos, debe imponerse a todos los establecimientos afectados la obligación de pagar la remuneración prevista en el apartado 1 del citado artículo (sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 20).

41 En tales circunstancias, procede considerar fundado el recurso interpuesto por la Comisión.

42 Procede, pues, declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1 y 5 de la Directiva al haber eximido a todas las categorías de establecimientos de préstamo público de la obligación de remuneración debida a los autores, por ceder sus obras en préstamo público.

Costas

43 En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Portuguesa y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

1) **Declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1 y 5 de la Directiva 92/100/CEE del Consejo, de 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, al haber eximido a todas las categorías de establecimientos de préstamo público de la obligación de remuneración debida a los autores, por ceder sus obras en préstamo público.**

2) **Condenar en costas a la República Portuguesa.**

Firmas