

1 RESUMEN

Este estudio proporciona un análisis comparativo de los sistemas de derechos por préstamo público en diferentes países, con el objetivo de descubrir similitudes, diferencias y mejores prácticas en estos sistemas mundiales. El estudio muestra la adaptabilidad de los sistemas de derechos por préstamo público a los diversos objetivos culturales y contextos económicos nacionales, como demuestran los 35 sistemas actualmente en funcionamiento (“sistemas activos”) y una serie de sistemas en desarrollo en todo el mundo. La mayoría de esos sistemas, que reflejan una gama de políticas y circunstancias nacionales, ejemplifican la armonización de los derechos por préstamo público con las necesidades locales. El establecimiento de un sistema de derechos por préstamo público sólido requiere la estrecha cooperación y colaboración entre el gobierno, la biblioteca y los representantes de los titulares de derechos para lograr una compensación significativa sin sobrecargar los presupuestos de las bibliotecas.

La normativa del **marco jurídico internacional**, a saber, el Convenio de Berna, el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor y el Acuerdo sobre los ADPIC no mencionan el préstamo como un derecho exclusivo ni el préstamo público como un derecho que requiera remuneración, por lo que dejan la elaboración jurídica en manos de la legislación nacional. Si bien los tratados internacionales establecen ciertas normas y principios, las particularidades de los regímenes de agotamiento, incluida la cuestión de si el préstamo se considera un derecho que se agota, siguen estando sujetas a la legislación nacional. Los países pueden optar por incluir o excluir elementos específicos en función de sus políticas y tradiciones jurídicas.

Se pueden distinguir **tres formas jurídicas** de regulación de los derechos por préstamo público en los 35 sistemas activos, a veces combinadas entre sí. Predominan los sistemas de derecho de autor (28 países), en su mayoría bajo el régimen de la Directiva Europea de Alquiler y Préstamo. En 9 países existe una normativa específica sobre el derecho por préstamo público. Siete sistemas funcionan en el marco de una política artística y cultural más amplia.

Bibliotecas acogidas al derecho por préstamo público: Todos los sistemas incluyen bibliotecas públicas (si bien el significado de este término no está definido de forma coherente), 19 incluyen bibliotecas científicas y de investigación y 16 incluyen bibliotecas escolares. En la mayoría de los países, las bibliotecas para personas beneficiarias en virtud del Tratado de Marrakech (2013) están sujetas a otras normas.

En muchos países, el **material** incluido en los sistemas de derechos por préstamo público se define en función de si la obra tiene un ISBN, por consiguiente, se refiere principalmente a libros impresos.

Todos los sistemas de derechos por préstamo público activos incluyen libros literarios impresos, 35 sistemas incluyen obras de no ficción y libros infantiles. Los libros escolares y las obras científicas se incluyen en 20 sistemas si se prestan en bibliotecas públicas. 19 sistemas incluyen también partituras. Las publicaciones periódicas impresas están incluidas en principio en 12 sistemas, pero el pago depende a menudo de si los ejemplares están realmente en préstamo, es decir, para uso fuera de la biblioteca en contraposición al uso como material de referencia.

Los audiolibros en soportes físicos están incluidos en 24 sistemas, la música en CD en 19 sistemas y las películas en DVD en 17 sistemas. Los videojuegos en soportes físicos se incluyen en 8 sistemas; no obstante, en la práctica rara vez están disponibles para préstamo. Los programas informáticos están incluidos en la legislación de 4 sistemas (Alemania tiene un acuerdo con el sector para no hacer uso del derecho de préstamo en algunos géneros) y los juegos de mesa están incluidos en 3 sistemas. Estas últimas categorías carecen a menudo de representación de los titulares de derechos por parte de los organismos de gestión colectiva (OGC).

Los libros electrónicos (obras literarias, obras de no ficción, cómics/novelas gráficas y libros infantiles) están sujetos actualmente al derecho por préstamo público en 7 sistemas, los libros escolares y las obras científicas solo están incluidos en Australia (ELR), Finlandia y Noruega. Actualmente, solo Dinamarca incluye las publicaciones periódicas electrónicas.

Los audiolibros en formato digital, puestos temporalmente a disposición de los usuarios mediante transmisión directa o descarga, están cubiertos por 10 sistemas. 6 sistemas incluyen transmisión directa/descarga de música y 6 de películas. Ningún sistema incluye expresamente la transmisión directa o la descarga de cursos y seminarios educativos a menos que se distribuyan con un libro físico (incluido en un CD o DVD).

Beneficiarios del derecho por préstamo público: los autores de texto de libros están incluidos en todos los sistemas activos; los traductores en 35 sistemas, los autores originales de obras traducidas tienen el derecho por préstamo público en 25 sistemas, 13 sistemas lo conceden a editores por sus obras protegidas por derechos de autor; 10 sistemas lo conceden también a periodistas. Los artistas visuales, al menos en calidad de coautores (por ejemplo, en el caso de los libros ilustrados para niños) están incluidos en 32 sistemas. Otros artistas visuales (por ejemplo, los artistas cinematográficos) disfrutan del derecho por préstamo público en 16 sistemas. Los compositores, autores de textos musicales y músicos gozan del derecho en 12 sistemas; así como los actores y narradores de audiolibros. Los productores de audiolibros se benefician del derecho en 10 sistemas, mientras que los productores de películas y música en 9 sistemas. Los editores de libros lo disfrutan en 13 sistemas. Italia concede el derecho solo a organizaciones de titulares de derechos, no a particulares.

En algunos países se aplican **restricciones de admisibilidad**: solo los nacionales disfrutan del derecho por préstamo público en 6 sistemas, los residentes en 8; 9 sistemas están restringidos a escritores en una lengua específica.

La **financiación** de los sistemas de derechos por préstamo público corre a cargo del Estado respectivo en 32 sistemas; se aplican disposiciones especiales en España (municipios); Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica (bibliotecas individuales). En 9 países se paga una tasa fija (entre esos, en 4 casos la tasa fija está influida por las cifras de préstamos calculadas empíricamente; de lo contrario, está sujeta a negociación o a decisión gubernamental); en 13 casos, la financiación depende directamente del número de préstamos bibliotecarios; en 3 casos, del número de titulares de carnés de biblioteca; en 2 casos, del valor de las adquisiciones y, en 10 casos, del número de existencias, si bien existen distintas combinaciones. Solo Dinamarca se basa en un método de recuento de páginas. Existen exenciones de pago en 8 sistemas.

El **importe pagado** en 2021 por habitante ascendió a 4,48 USD en el caso de Dinamarca, pero la media fue de 0,52 USD y la mediana de 0,124 USD.

Gobernanza: Los sistemas de derechos por préstamo público están regidos por los OGC en 19 países; por organismos gubernamentales en 12 países y por ONG, como las organizaciones representativas de los autores, en 2 países.

Los **criterios de distribución** van desde el número de obras publicadas en una biblioteca (“número de existencias”) como referencia en 10 sistemas, el número de préstamos como referencia en 23 sistemas hasta una tasa fija por creador como referencia en 2 sistemas. Algunos sistemas no conceden el derecho a los creadores individuales, sino que subvencionan ayudas, becas (Noruega) o eventos culturales (Italia). Se aplica una amplia gama de combinaciones y sistemas de distribución específicos. En algunos sistemas, se aplica un factor corrector para evitar lo que consideran una compensación excesiva a los creadores de gran éxito y para promover específicamente a determinados grupos de creadores, como la distribución de una parte de la financiación de los derechos por préstamo público como tasa fija

o bien umbrales o límites máximos. Algunos sistemas restringen la admisibilidad a los creadores vivos y a los herederos cercanos.

Entre las **principales conclusiones** del análisis de los sistemas de derechos por préstamo público a escala mundial se incluyen:

- Mecanismo de financiación estatal

Los sistemas de derechos por préstamo público que mejor funcionan son aquellos que reconocen la importancia cultural, educativa y social de las bibliotecas y que, por lo general, se financian con cargo a los presupuestos estatales o se regulan mediante mecanismos de mercado, lo que garantiza el apoyo económico sin afectar al presupuesto de las bibliotecas. En ocasiones, la legislación nacional ofrece la posibilidad de utilizar los ingresos fiscales de otros sectores (por ejemplo, Polonia, Francia).

- Criterios objetivos de evaluación

La mejor forma de determinar la cuantía de los fondos destinados al derecho por préstamo público es mediante criterios objetivos, que pueden ser los datos de préstamos, las adquisiciones de la biblioteca, el inventario u otros indicadores estrechamente relacionados con el uso que se hace de la biblioteca. Los fondos no deben ser, al menos según el Derecho europeo, puramente simbólicos y deben reflejar de algún modo el tamaño del sector bibliotecario y el nivel de utilización por parte del público (sentencia VEWA del TJUE de 2011).

- Ajustes periódicos de los pagos

Los ajustes periódicos de los pagos deben basarse en criterios objetivos, teniendo en cuenta la evolución económica y cultural de los beneficiarios. Aunque en principio no se recomiendan los cálculos fijos, el proceso debería incluir procedimientos de evaluación automatizados y debates dirigidos por comités que incluyan a representantes de los titulares de los derechos, las bibliotecas y los gobiernos.

- Inclusión de las bibliotecas públicas

Los sistemas de derechos por préstamo público deberían incluir todas las bibliotecas de acceso público sin criterios excluyentes como el tamaño o el lugar de una biblioteca. Deben tenerse en cuenta los acuerdos especiales sobre la inclusión de bibliotecas con determinados perfiles de uso (por ejemplo, bibliotecas de referencia, bibliotecas para personas beneficiarias del Tratado de Marrakech (2013) o bibliotecas de arte). Las bibliotecas educativas especializadas pueden ser objeto de regímenes y acuerdos independientes. También pueden incluirse otras bibliotecas financiadas con fondos públicos, pero que no se consideran bibliotecas públicas, como las bibliotecas escolares y otras bibliotecas de instituciones educativas, universidades o bibliotecas especializadas, en función de las normas de acceso, con el objetivo de promover a los autores y editores de obras de no ficción y académicas.

- La gama de materiales incluidos debería ajustarse a la gama de obras en préstamo:

- Los libros de todos los géneros, identificables mediante ISBN u otros identificadores, forman la columna vertebral de los catálogos de las bibliotecas y de los sistemas de derechos por préstamo público.
- Los audiolibros tienen una gran importancia para los usuarios de las bibliotecas públicas en la mayoría de los países y deben tenerse en cuenta, así como otros soportes físicos distintos de los libros, como la música y las películas.

- Las publicaciones periódicas, como revistas o diarios, también podrían estar incluidas si están amparadas por la ley y son objeto de préstamo.
 - El préstamo electrónico de libros y otras obras protegidas está incluido en un número cada vez mayor de países, sin que exista una solución jurídica uniforme en cuanto al problema del agotamiento digital. Esas obras pueden ser tenidas en cuenta aunque estén sujetas a licencias y no estén sujetas a un uso razonable o a una excepción del derecho de autor.
- Los sistemas de derechos por préstamo varían en la forma en que incluyen a los creadores y a otros titulares de derechos que contribuyen a las obras protegidas objeto de préstamo. Los beneficiarios pueden ser:
- Autores de textos y traductores.
 - Artistas visuales (ya sean ilustradores, fotógrafos o artistas plásticos) en su papel de coautores. Se podrá considerar una participación por cuotas de ilustradores de diseños de cubiertas y creadores de otros materiales visuales en publicaciones.
 - Los autores originales de obras traducidas, así como otros autores extranjeros, necesitan una atención especial a la hora de tomar decisiones sobre la concesión de derechos. En caso de que los fondos sean limitados y la proporción de obras traducidas sea elevada en comparación con los creadores nacionales, se puede considerar la posibilidad de limitar el sistema a los autores y traductores en la lengua nacional o bien a los autores residentes o nacionales. Para ello puede ser necesario estudiar previamente la posibilidad de acuerdos recíprocos con los OGC de los países correspondientes.
 - Editores.
 - Compositores y músicos, así como narradores de audiolibros.
 - Productores de audiolibros, música y películas.
- Sistemas de distribución sostenibles

Los sistemas sostenibles de concesión de derechos por préstamo público deben equilibrar el uso real de las obras y las condiciones nacionales, teniendo en cuenta los recursos económicos y tecnológicos, así como los objetivos culturales. Los gastos administrativos y las limitaciones en la calidad de los datos pueden dar lugar a modelos de compensación alternativos, como una tasa por habitante o una financiación social y cultural.

Notas metodológicas y orientativas

El estudio se basa en los textos jurídicos nacionales, la información en línea de las organizaciones que administran derechos por préstamo público y las entrevistas con representantes bien informados, y ofrece valiosos elementos de reflexión para los países que deseen establecer un sistema de derechos o mejorar el que ya tienen.

La complejidad y las variaciones inherentes a los marcos jurídicos, los contextos culturales y las estructuras administrativas hacen que algunos aspectos de los sistemas de derechos por préstamo público deban simplificarse o generalizarse a efectos del estudio. Así pues, la información presentada debe interpretarse como un resumen y no como una representación exhaustiva de las normativas individuales.

Los cuadros incluidos en este estudio están diseñados para proporcionar información sobre los factores clave a efectos de comparación. Con el fin de que los distintos sistemas de derechos por préstamo público sean comparables, se han utilizado determinadas estimaciones y

clasificaciones. Cuando no se disponía de información sobre el país en el momento de realizar el estudio, esto se indica en los cuadros. Cabe señalar que esos cuadros tienen por objeto presentar una visión de conjunto y es posible que no reflejen los detalles de la normativa específica de cada jurisdicción.

Los informes de cada país sirven de punto de partida para profundizar en las fuentes primarias con el fin de obtener una visión completa de cada sistema de derechos. Se alienta a los lectores a consultar las leyes nacionales específicas en el Anexo, los documentos oficiales o las fuentes autorizadas para obtener información precisa sobre la normativa en materia de derechos por préstamo público en cada jurisdicción.

Los ejemplos concretos de países se destacan en apartados específicos. Esos ejemplos sirven más como nota ilustrativa que como representación exhaustiva.