

El TS respalda el sistema de “banco de libros” de texto incluido en el programa ACCEDE de la Comunidad de Madrid

Se confirma la sentencia que entendió que no vulnera los derechos de propiedad intelectual de los editores el sistema de “bancos de libros” establecido por la Comunidad de Madrid, sin autorización ni remuneración de los titulares de derechos de autor.

El fallo se basa en la interpretación que realiza la Sala del art. 37.2 de la Ley de Propiedad Intelectual que prevé, en cuanto a la obligación de remuneración de los autores, que están exentas “las bibliotecas de las instituciones docentes integradas en el sistema educativo español”. Se analiza la cuestión de si la referencia a “bibliotecas” escolares puede extenderse a los llamados “bancos de libros”. Pese a la jurisprudencia del TJUE (sentencias de 16 de octubre de 2003, C-433/02, y de 26 de octubre de 2006, C-36/05), analizada en la sentencia, que establece que la interpretación que se haga de este tipo de preceptos limitativos de derechos “no puede ser extensiva y generosa en perjuicio de los derechos exclusivos de los autores”, se considera que a lo que hay que estar es a la finalidad de la excepción del art. 37.2, y que conforme a ella el préstamo gratuito al alumnado de los libros, de texto o no, propiedad de la Administración docente o del centro, busca facilitar a ese alumnado el acceso a los libros, objetivo coherente con la función de ese determinado establecimiento o institución, de tal forma que la excepción o límite previsto en el precepto para “museos”, “archivos”, “bibliotecas”, “hemerotecas”, “fonotecas” o “filmotecas” sería aplicable a los denominados “bancos de libros” para el préstamo de libros de texto, pese a no estar incluida esa categoría en la norma.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 1611/2024, de 15 de octubre de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 746/2022

Ponente Excmo. Sr. JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

En Madrid, a 15 de octubre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 746/2022 interpuesto por la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EDITORES DE LIBROS DE TEXTO Y MATERIAL DE ENSEÑANZA (ANELE), representada por el procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal y bajo la dirección técnica de don Álvaro Martínez Rivero, frente a la sentencia 1331/2021, de 24 de noviembre, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 290/2018. Ha comparecido como parte recurrida la Comunidad de Madrid, representada y asistida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Asociación Nacional de Editores de Libros de Texto y Material de Enseñanza (en adelante, ANELE) interpuso el recurso contencioso-administrativo

290/2018 ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra:

1.º La resolución de 16 de marzo de 2018 del Director General de Becas y Ayudas al Estudio por la que se dictan Instrucciones para la aplicación en el curso 2018-2019 del procedimiento de gestión del programa de préstamo de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

2.º La Orden 1426/2018, de 18 de abril, de la Consejería de Educación e Investigación, por la que se modifica la Orden 9726/2012, de 24 de agosto, por la que se establece el procedimiento de gestión del programa de préstamo de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenido con fondos públicos.

3.º El Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento del Programa "Accede", sistema de préstamo de libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue parcialmente estimado por la sentencia 1331/2021, de 24 de noviembre, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"1.º Que, desestimando las casusas de inadmisibilidad opuestas por la Abogacía de la Comunidad de Madrid, debemos estimar parcialmente el recurso PO 290/2019 interpuesto por la Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de enseñanza, representada por el Procurador don Manuel Sanchez-Puelles González Carvajal, contra:

(...)

" 2.º Se declara nulo el art. 3.2 y el art. 4 del Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, *en cuanto contemplan y regulan la figura del "libro de texto de elaboración propia". Se anulan el art. 2.1 de las Instrucciones y el art. 3 de la Orden en cuanto se refieren a la "Educación infantil".*

" 3.º Se desestima el recurso interpuesto en todos los demás extremos.

" 4.º Sin hacer expresa imposición de costas."

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de ANELE informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 21 de enero de 2021, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados ANELE como recurrente y la Comunidad de Madrid como recurrida, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 28 de febrero de 2024, lo siguiente:

" 1.º) Admitir el recurso de casación núm. 746/2022 preparado por la representación procesal de la Asociación Nacional de Editores de Libros y Materiales de Enseñanza contra la sentencia núm. 1331/2021, de 24 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el procedimiento ordinario núm. 290/2018.

" 2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en la determinación de si la excepción o límite previsto en el artículo 37.2 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, *aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, que establece que los préstamos realizados por bibliotecas de instituciones docentes o educativas no precisan autorización de los titulares de derechos de propiedad intelectual, que quedan*

eximidas de la obligación de remuneración, resulta aplicable a los denominados "bancos de libros" creados por los colegios públicos y concertados para gestionar un sistema de gratuidad de libros de texto.

"3.º) Identificar como norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación la contenida en el artículo 37.2 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA."

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 11 de marzo de 2024 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.- La representación procesal de ANELE evacuó dicho trámite mediante escrito de 24 de abril de 2024 y su pretensión es, en esencia, que se dicte sentencia por la que se declare haber lugar al recurso de casación y:

" 1.º) Se sirva fijar como doctrina legal que la excepción o límite establecido en el artículo 37.2 de la LPI, *de no requerir autorización de los titulares de derechos de autor y, en su caso, de no remunerar a los autores, se aplica estrictamente a los establecimientos previstos en la norma (museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, fonotecas o filmotecas); que, en el ámbito educativo, son las "bibliotecas" de las instituciones docentes; y no es aplicable, por tanto, a los préstamos que realicen las instituciones docentes u otras entidades a través de sistemas de "bancos de libros" o similares, fuera del ámbito y funciones propias de una "biblioteca".*

"2.º) En aplicación de dicha doctrina legal, case y anule la sentencia impugnada y, en su lugar, estime el recurso contencioso-administrativo y anule, en consecuencia, el sistema de gratuidad y préstamo desarrollado en la Comunidad de Madrid por el Decreto 618/2018. Con lo demás que en Derecho proceda."

SÉPTIMO.- Por providencia de 7 de mayo de 2024 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la Comunidad de Madrid mediante escrito de su Letrada de 21 de junio de 2024, en el que interesó, en resumen, la desestimación del recurso de casación y en cuanto a la cuestión de interés casacional, se fije por esta Sala la siguiente:

"[que] la excepción o límite previsto en el artículo 37.2 del TRLPI, que establece que los préstamos realizados por bibliotecas de instituciones docentes o educativas no precisan autorización de los titulares de derechos de propiedad intelectual, que quedan eximidas de la obligación de remuneración, resulta aplicable a los denominados "bancos de libros" creados por los colegios públicos y concertados para gestionar un sistema de gratuidad de libros de texto."

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 19 de julio de 2024 se señaló este recurso para votación y fallo el 8 de octubre de 2024, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. En la instancia se impugnaron el Decreto 168/2018, la Orden 1426/2018 y las instrucciones reseñadas en el Antecedente de Hecho Primero, referidas al Programa ACCEDE, esto es, al "programa de préstamo de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos", en los niveles obligatorios y que se inició en el curso curso 2018-2019. Todas estas disposiciones e instrucciones tienen su causa en la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los libros de texto y el material curricular, de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley madrileña 7/2017).
2. El objeto del Programa ACCEDE -expuesto a muy grandes rasgos- es garantizar la gratuidad de los libros de texto a los alumnos de centros sostenidos con fondos públicos. Consiste, en lo que ahora interesa, en un sistema de préstamos por el que la Administración educativa financia la adquisición por los centros de los libros de texto. Estos libros los eligen los centros y la propiedad es de la Administración educativa y se prestan a las familias que voluntariamente se acojan al sistema que deberán devolverlos al término del curso en las condiciones de conservación que se detallan en la normativa atacada y en las instrucciones.
3. En las dos demandas presentadas en la instancia, al ampliarse el recurso jurisdiccional, se invocaron diversos motivos de impugnación, interesando a este recurso el identificado por la Sección de Admisión como de interés casacional (cfr. Antecedente de Hecho Cuarto). Atacando en conjunto el sistema de préstamo litigioso, ANELE sostuvo que vulnera los derechos de propiedad intelectual de las editoriales, en particular, el derecho a autorizar o prohibir el préstamo de originales y copias protegidas por el derecho de autor y el derecho irrenunciable a una remuneración equitativa (artículos 1 y 5 de la Directiva 2006/115/CE y artículos 19.4, en relación con el 37.2, del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, en adelante, LPI).
4. Sostuvo así ANELE que los citados derechos pueden excepcionalmente exceptuarse, pero limitándose a supuestos especiales, sin que sean admisibles interpretaciones o extensiones generosas. Esas excepciones se recogen en el artículo 37.2 de la LPI, entre las que figuran las "bibliotecas" escolares y la cuestión es que este sistema de préstamo no se identifica con la constitución de esas bibliotecas escolares, cuya finalidad es fomentar la lectura y que sí están excluidas, tanto de recabar autorización, como de abonar la debida remuneración. A su entender, se trata de la constitución de meros "bancos" de libros.
5. Invocó en su favor la sentencia de 26 de octubre de 2006, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), que entendió que la inclusión en el artículo 37.2 de la LPI de la práctica totalidad o incluso de la totalidad, de las categorías de establecimientos normalmente sujetos a la obligación de remuneración, sería contraria al artículo 5.3 de la Directiva 2006/115/CE.

SEGUNDO.- LA SENTENCIA IMPUGNADA.

1. Centrados en la cuestión de interés casacional, llegado a este punto la Sala de instancia nos dice que la Directiva 2006/115/CE apodera a los Estados miembros para establecer excepciones al derecho de prohibir el préstamo de obras protegidas por el derecho de autor, si bien a cambio de una remuneración, y también contempla (artículo 6.3) que puedan eximir a determinadas categorías de establecimientos del pago de dicha remuneración. Esto es lo que regula el artículo 37 de la LPI y la cuestión es si el sistema de préstamo de libros de texto en favor de los alumnos sometidos al programa ACCEDE está incluido en la excepción del artículo 37.2.
2. Se remite a la sentencia 75/2021, de 19 de febrero (recurso 227/2018), de la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que respecto de un sistema semejante al impugnado, sostuvo que no vulnera el derecho a la remuneración a los autores por sus obras. Se entendió que los centros adquieren los libros sufragados a cargo de una partida presupuestaria de la

Administración y esos libros son de titularidad de la Administración educativa. Además, el sistema de préstamo no impide la adquisición de nuevos libros escolares y se limita por el uso del propio producto. Se remite también a la sentencia 815/2009, de 24 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (recurso 1281/2008), que para un sistema similar al madrileño lo entendió incluido en la excepción del artículo 37 de la LPI.

3. Esta segunda sentencia fue confirmada en casación por esta Sala y Sección en sentencia de 15 de junio de 2011 (casación 5965/2009), que rechazó el argumento de las entidades allí recurrentes -entre ellas ANELE- que alegaron que se trataba de una reutilización, no de un préstamo, frente lo cual esta Sala dijo que "[l]a posibilidad de prestar libros por los archivos y bibliotecas de titularidad pública, en la medida en que permite su continua utilización, implica de por sí la idea de reutilización. De forma que, el hecho de que se produzca tal repetición del uso de los libros por distintos alumnos no desnaturaliza la figura del préstamo ni, en consecuencia, impide la aplicación de lo previsto en el art. 37 del Real Decreto Legislativo 1/1996".

TERCERO.- EL RECURSO DE CASACIÓN.

1. Frente a la sentencia impugnada, ANELE opone que el sistema de "bancos de libros" es ajeno al préstamo público a través de las "bibliotecas escolares" cuyo fin es el fomento de la lectura y que sí entran en la excepción de recabar la autorización de los titulares de derechos y de remunerar a los autores, tal y como prevé el artículo 37.2 LPI, junto con archivos, museos, hemerotecas, fonotecas o filmotecas.

2. Este sistema nada tiene que ver con el "préstamo público" de las bibliotecas escolares ni con las funciones que les atribuyen el artículo 113 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación, o los artículos 3 y 12 de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, de fomento y promoción de la lectura como instrumento transversal del aprendizaje.

3. La diferencia entre "bancos" y "bibliotecas" la ilustra con fotografías y abunda en ello invocando diversas normas de las que deduce la idea de la biblioteca como centro pensado para el fomento de la lectura, el aprendizaje y el desarrollo del pensamiento crítico, que se gestiona por un bibliotecario -no por una Comisión de Gestión- y funciona en red con las demás bibliotecas escolares y con la red de bibliotecas públicas de Madrid.

4. Entrando en los motivos de impugnación, alega que la excepción del artículo 37.2 de la LPI se basa en que el "préstamo" se realice por una "biblioteca escolar", y la jurisprudencia comunitaria impide interpretaciones "extensivas" o generosas en preceptos restrictivos o limitativos de los derechos de autor lo que, además, prevé el artículo 40 bis de la LPI.

5. La explotación "normal" de los libros de texto, de los que deben proveerse los alumnos cada curso, es que sean adquiridos en librerías y centros comerciales, y no ser "destinados" a "bibliotecas escolares" ni a "bancos de libros" creados por los colegios para su sucesiva reutilización sin autorización de los titulares.

6. El caso de autos es ajeno a los precedentes que cita la sentencia impugnada. Así, en la sentencia de Murcia no se ventilaba nada relacionado con el artículo 37.2 de la LPI; y la sentencia de Extremadura lo único que corrobora es que se contempla como una excepción del artículo 37.2 LPI el préstamo que se realice a través de bibliotecas de instituciones docentes, no a través de otros establecimientos o figuras como es ahora el "banco de libros". Esta diferencia está en la base de la sentencia de esta Sala y Sección que invoca la impugnada, que avala el préstamo, sin autorización y remuneración, pero por bibliotecas escolares.

7. Apoya la impugnación invocando el Informe de la Comisión "sobre el derecho de préstamo público en la Unión Europea" (COM/2002/0502 final), en el que se sostiene que las "categorías de

establecimientos" exentos del pago de la remuneración deberían referirse exclusivamente a las "bibliotecas públicas tradicionales" abiertas al gran público, y no a otras como las universitarias o escolares que están abiertas a una limitada y específica parte del gran público. Sin embargo, el legislador español incluyó a las "bibliotecas de las instituciones docentes" entre las excepciones, pero eso no permite ahora realizar interpretaciones generosas o extensivas y extenderlo a otros sistemas como los "bancos de libros", ajenos al sistema bibliotecario.

8. Invoca, como hizo en la instancia, las sentencias del TJUE (Sala Sexta) de 16 de octubre de 2003 (asunto C-433/02) y de la Sala Tercera de 26 de octubre de 2006 (asunto C-36/05), de las que se deduciría la diferencia entre un "banco de libros" y una biblioteca escolar; ahora bien, de existir alguna duda debe entenderse que la exigencia de la remuneración prevista en el artículo 6.1 de la Directiva 2006/115/CE es aplicable a toda la institución docente, pues la finalidad general de las Directivas es garantizar unos ingresos suficientes a los autores y artistas, intérpretes o ejecutantes y amortizar las inversiones, de ahí que las excepciones se interpreten restrictivamente y se limita a las categorías de establecimientos previstos en la norma. Aun así, de haber dudas sobre el alcance y finalidad del artículo 37.2 LPI, en relación con los artículos 1 y 6 de la Directiva 2006/115/CE, y la jurisprudencia del TJUE, cabría plantear una o varias cuestiones prejudiciales.

9. Finalmente se pronuncia sobre lo razonado en el auto de admisión, que ligó el sistema de "bancos de libros" con el "*beneficio que supone para la comunidad educativa integrada por alumnos y profesores*". Alega que los editores forman parte también del sistema educativo (cfr. artículo 2.bis.1 de la LOE); añade que mediante el sistema impugnado el alumno no adquiere la propiedad del libro de texto, a diferencia de los sistemas de ayudas directas a los alumnos con necesidades socioeconómicas. Además, las familias más acomodadas prefieren que sus hijos estrenen libros en los que hacer anotaciones, escribir, dibujar, etc. aparte de que el sistema de préstamo es rechazado por el sector docente.

CUARTO.- LA OPOSICIÓN.

1. Con carácter previo advierte que la recurrente incurre en un exceso respecto de la demanda, pues en el *petitum* del recurso de casación pide la anulación "*del sistema de gratuidad y préstamo desarrollado en la Comunidad de Madrid por el Decreto 618/2018*", lo que no es posible pues no lo regula el Decreto 618/2018 sino la Ley madrileña 7/2017. Añade, además, que la crítica al sistema de préstamo gratuito de libros de texto no puede ser tomada en consideración pues se trata de una argumentación extrajurídica y ajena al objeto del recurso de casación.

2. La excepción del artículo 37.2 de la LPI, en la redacción vigente en el momento en el que fue aprobada la normativa reguladora del Programa ACCEDE (Ley madrileña 7/2017, Decreto 168/2018 y Orden 3616/2019, de 5 de diciembre), se basa en la habilitación que permite el artículo 6.3 de la Directiva 2006/115/CE, por lo que no procede plantear la cuestión prejudicial que plantea la recurrente.

3. Aborda los requisitos exigidos por el artículo 37.2 de la LPI para la exención que regula y que concurren en el sistema impugnado, en especial, que se trate de una "biblioteca". No hay definición legal "banco de libros", sí de "biblioteca" y así, en el artículo 59.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; en el artículo 2.g) de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas; o en el artículo 4.b) de la Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid; y en el artículo 2 de la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid, que era el vigente al aprobarse la normativa reguladora Programa ACCEDE.

4. Esas definiciones normativas de biblioteca permiten encajar en ella a los "bancos de libros", que no son meras acumulaciones de libros de texto sin orden alguno, pues deben ser conservados,

registrados, catalogados y controlados en cuanto a los préstamos (cfr. artículo 13 del Decreto 618/2018). Así lo entendió esta Sala y Sección en la sentencia que cita la ahora impugnada, la de 15 de junio de 2011, recurso de casación 5962/2009).

5. Se refiere también a las dos sentencias del TJUE que cita la recurrente (cfr. supra Fundamento de Derecho Tercero.8), con la pretensión de derivar unas conclusiones que no resultan acertadas al no ser aplicables al caso y el Informe de la Comisión "sobre el derecho de préstamo público en la Unión Europea" (COM/2002/0502 final), no pasa de tener un valor como elemento de interpretación, sin efectos vinculantes.

6. Termina alegando que diversos pronunciamientos del TJUE avalan la conformidad con el Derecho comunitario de la excepción establecida por España. Así, la sentencia de 6 de julio de 2006 (asunto C-53/05), afirma que el artículo 5.3 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que permite a los Estados miembros elegir qué establecimientos podrán acogerse a la exención, luego tienen un margen para apreciar en qué establecimientos es adecuada la exención. Y cita la sentencia del TJUE de 10 de noviembre de 2016 (asunto C-174/15), según la cual, si bien el artículo 6.1 de la Directiva 2006/115 debe interpretarse estrictamente como excepción al derecho exclusivo de préstamo del artículo 1 de esa Directiva, no obstante, la interpretación que se le dé debe permitir salvaguardar el efecto útil de la excepción así establecida y respetar su finalidad.

QUINTO.- JUICIO DE LA SALA.

1. El auto de admisión identifica como precepto objeto de interpretación el artículo 37.2 de la LPI cuyo apartado 2, párrafo cuarto, prevé, en cuanto a la obligación de remuneración a los autores, que están exentas las " *bibliotecas de las instituciones docentes integradas en el sistema educativo español* ". La cuestión de interés casacional se centra en determinar si la referencia a "bibliotecas" escolares puede extenderse a los llamados "bancos de libros".

2. Para ese juicio partimos de que la LPI trae su causa de la Directiva 2006/115/CE, según la cual, los Estados deben reconocer el derecho a autorizar o permitir el préstamo de originales y copias protegidas por el derecho de autor (artículo 1.1), y se les apodera para establecer excepciones a ese derecho exclusivo en los préstamos públicos, si bien los autores deben percibir la remuneración. A esta regla general se añade una excepción cuya concreción deja a los Estados: podrán eximir de remuneración a "determinadas categorías de establecimientos" y esta excepción es la regulada por el artículo 37.2 de la LPI para referirla a las "bibliotecas" escolares.

3. A estos efectos, de la jurisprudencia del TJUE citada por ambas partes (cfr. supra Fundamentos de Derecho Tercero.8 y Cuarto.5), se deducen las siguientes reglas interpretativas que resumimos:

1.º Que la Directiva se refiera a "determinadas categorías de establecimientos" evidencia que ha querido eximir del pago de la remuneración sólo a "determinadas" categorías. Esa determinación otorga a los Estados un margen de apreciación para elegir los establecimientos a los cuales la 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.

2.º Por tanto, la exención de casi todas, o incluso a todas, las categorías de establecimientos que efectúan préstamos de la obligación de remuneración sería contraria al objetivo principal de la Directiva.

3.º Si por sus circunstancias un Estado no puede concretar criterios que permitan efectuar una distinción válida entre varias categorías de establecimientos, la regla general es imponer a todos los establecimientos la obligación de pagar la remuneración.

4.º Las disposiciones de una directiva que constituyan una excepción a un principio general, establecido por la misma directiva, deben interpretarse restrictivamente y la expresión "determinadas

categorías de establecimientos" debe entenderse en el sentido de que se refiere a un concepto de carácter cuantitativo, esto es, sólo limitado a un número de categorías de establecimientos potencialmente obligados a pagar una remuneración. Además, la interpretación que se haga no puede ser "extensiva y generosa" en perjuicio de los derechos exclusivos de los autores.

4. Completamos lo expuesto con la regla interpretativa que recoge el artículo 40 bis de la LPI, que prevé que este artículo 37.2 -como los restantes del capítulo- " *no podrán interpretarse de manera tal que permitan su aplicación de forma que causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor o que vayan en detrimento de la explotación normal de las obras a que se refieran* ".

5. Conviene apuntar que ANELE ha promovido sin éxito otros recursos de casación, todos desestimados por esta Sala y Sección: nos referimos a la sentencia de 2 de junio de 2010 (casación 3851/2008), a las sentencias de 15 y 17 de junio de 2011 (casaciones 5965/2009 y 3521/2010), y a la de 24 de abril de 2012 (casación 1280/2011). A los efectos del artículo 37.2 de la LPI, en ellas se razona que hay que estar a la idea de préstamo de libros de texto cuya función es la formación individual del alumnado.

6. Ahora, para inaplicar la excepción litigiosa, pretende estar a los conceptos de "biblioteca" y "banco de libros", apelando a la forma de organizarse y a la respectiva función dentro de un centro educativo, que es al que hay que referir el concepto de establecimiento o institución docente según la Directiva 2006/115/CE. Pues bien, lo relevante -e insoslayable- es centrarnos en la función común de bibliotecas y "bancos de libros" ubicados en centros educativos, esto es, en establecimientos o instituciones para cuya función docente cuentan con depósitos de libros que se ceden gratuitamente y a título de préstamo al alumnado, función docente que es la que justifica la exención litigiosa.

7. Partiendo de este elemento común, medular y central, la diferencia está ya en la finalidad del préstamo que puede ser de libros de texto de materias curriculares, como ayuda a las familias, o el préstamo como ayuda al alumnado para acceder gratuitamente a determinada obra, ampliar conocimientos, documentarse para trabajos, etc. Ambas funciones son de préstamo gratuito de libros propiedad de la Administración educativa, y sus respectivos fines confluyen en la finalidad docente común, propia de los colegios y que, repetimos, da sentido a la exención.

8. Ciertamente la LPI se refiere a un tipo de estancia -la biblioteca-, ahora bien, es un texto de 1996, momento en el que no contemplaba este sistema de gratuidad para el acceso a los libros de texto. Y, en fin, la interpretación que ahora hacemos no es extensiva o generosa, ni sobrepasa los límites del artículo 40 bis de la LPI, pues al margen de un debate sobre la configuración física de esas estancias, insistimos en nuestra jurisprudencia ya citada. Por tanto, a lo que hay que estar es a la finalidad de la excepción del artículo 37.2 de la LPI, y conforme a ella el préstamo gratuito al alumnado de libros, de texto o no, propiedad de la Administración docente o del centro, busca facilitar a ese alumnado el acceso a los libros, objetivo coherente con la función escolar o docente de ese determinado establecimiento o institución que da sentido a la excepción.

9. Por otra parte, basta estar a la normativa impugnada en la instancia para deducir que los "bancos de libros" no son una suerte de acumulación o almacén de libros: la normativa impugnada regula su organización, dirección y la responsabilidad de quienes asumen la gestión. Y a esto añádase que de la Ley autonómica 7/2017 se deduce que la finalidad del sistema no se constriñe a un préstamo para abaratar costes a las familias: de su artículo 2.3 se deducen unos fines coherentes con la función docente de los centros educativos. De ellos nos fijamos en el fomento en el alumnado de actitudes de respeto, compromiso, solidaridad y corresponsabilidad, o el reconocimiento del papel activo del alumnado en su propio proceso de aprendizaje y contribución en la creación de entornos de aprendizaje más eficaces.

SEXTO.- RESOLUCIÓN DE LAS PRETENSIONES.

1. Con base en lo expuesto en el anterior Fundamento de Derecho, y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, declaramos que la excepción o límite previsto en el artículo 37.2 de la LPI es aplicable a los denominados "bancos de libros" creados por los colegios sostenidos con fondos públicos para préstamo de libros de texto.

2. Se desestima, por tanto, el recurso de casación y se confirma la sentencia impugnada. Ahora bien, no está de más hacer una precisión que es de índole procesal, y es que en la instancia se atacaron varias instrucciones más dos disposiciones reglamentarias sin que se nos alegue precepto concreto o criterio que, según ANELE, viole el artículo 37.2 de la LPI. En su lugar, impugna el sistema en su conjunto, lo que cabe pretender si se ha infringido el procedimiento de elaboración o bien -por razones sustantivas- si se cuestiona constitucionalmente la finalidad de la Ley madrileña 7/2017 que sirve de cobertura. Esa duda sí se planteó en la demanda, pero la sugirió ANELE por razones ajenas a lo litigioso (razones competenciales o por infracción del artículo 139 de la Constitución), es más, ni siquiera respecto de una eventual infracción del artículo 20.1.b) en relación con el artículo 33 de la Constitución.

3. Como decimos, no hay en ese conjunto normativo infralegal precepto alguno o expreso del que se deduzca la infracción del artículo 37.2 de la LPI, es más, ANELE ni siquiera intenta identificarlo, de ahí que en casación su pretensión sea indeterminada: que se "*anule, en consecuencia, el sistema de gratuidad y préstamo desarrollado en la Comunidad de Madrid por el Decreto 618/2018*", pretensión genérica que ya planteó en la instancia en sus dos demandas. En fin, tal vez la recurrente debería haber indagado en las previsiones deducibles de la LPI para obtener, ya sea la tutela jurisdiccional o arbitral, o acudir a medios negociales o de pacto para cohonestar los intereses en conflicto.

SÉPTIMO.- COSTAS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA, en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, conforme a lo declarado en el Fundamento de Derecho Sexto.1 de esta sentencia,

PRIMERO.- Se desestima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de ASOCIACIÓN NACIONAL DE EDITORES DE LIBROS DE TEXTO Y MATERIAL DE ENSEÑANZA contra la sentencia 1331/2021, de 24 de noviembre, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 290/2018, sentencia que se confirma.

SEGUNDO.- En cuanto a las costas, estese a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.