

Bruselas, 9.12.2015
COM(2015) 626 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Hacia un marco moderno y más europeo de los derechos de autor

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Hacia un marco moderno y más europeo de los derechos de autor

1. LOS DERECHOS DE AUTOR EN EL MERCADO ÚNICO DIGITAL

Las tecnologías digitales, la generalización de las conexiones de banda ancha y la dependencia de internet en la vida cotidiana han transformado la manera de producir, distribuir y utilizar contenidos creativos.

Internet se ha convertido en un canal de distribución fundamental. En 2014, el 49 % de los usuarios de internet de la UE accedía a música, vídeos y juegos en línea¹. Modelos de negocio desconocidos hace solo quince años y nuevos agentes económicos, como las plataformas en línea, están ya plenamente asentados y los actuales servicios en línea constituyen uno de los canales más usuales para disfrutar de los contenidos creativos, junto a los formatos físicos como el libro o el DVD. Hacer copias de los contenidos digitales es rápido y sencillo. Los consumidores esperan poder acceder a los contenidos digitales desde distintos dispositivos, en cualquier momento y desde cualquier lugar del mercado único. Si esto no sucede, les resulta difícil comprender por qué.

Es necesario adaptar las normas sobre derechos de autor de la UE de manera que todos los agentes del mercado y ciudadanos puedan aprovechar las oportunidades que ofrece este nuevo entorno. Se precisa un marco más europeo que supere la fragmentación y las fricciones dentro de un mercado único operativo.

La modernización de la normativa sobre derechos de autor de la UE fue anunciada por primera vez en las directrices políticas del presidente Juncker para la nueva Comisión, y perfilada en mayor medida en la estrategia del mercado único digital². Su objetivo es conseguir una amplia disponibilidad de los contenidos creativos en toda la UE, garantizar que la normativa sobre derechos de autor de la UE siga proporcionando un alto nivel de protección a los titulares de derechos y mantener un equilibrio adecuado con otros objetivos de política pública, como la educación, la investigación y la innovación o la igualdad de acceso para las personas con discapacidad³, en el entorno digital.

Estos objetivos desempeñan un papel importante en el progreso social y económico, la competitividad internacional y la diversidad cultural de Europa. Todos ellos abordan por igual las necesidades de los titulares de derechos y de los usuarios de los contenidos protegidos por derechos de autor.

Los derechos de autor recompensan la creatividad y la inversión en contenidos creativos. Un marco para los derechos de autor que ofrezca un elevado nivel de protección es la base de la

¹ Encuesta comunitaria de Eurostat sobre el uso de las TIC por los hogares y los individuos, 2014.

² COM(2015) 192 final.

³ En consonancia con la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, de la que la UE es parte.

competitividad mundial de las industrias creativas europeas⁴. Junto con los principios de libre circulación de bienes y servicios en el mercado interior, las normas sobre competencia de la UE y nuestras políticas culturales y de medios de comunicación, los derechos de autor forman parte integrante del conjunto de normas que regula la circulación de los contenidos creativos en toda la UE. La interacción entre los derechos de autor y estos otros ámbitos de actuación determina cómo se genera valor a partir de la producción y difusión de obras⁵ y cómo se reparte entre los agentes del mercado.

Desarrollando las actuaciones anunciadas en la estrategia del mercado único digital, la presente Comunicación explica cómo se propone la Comisión alcanzar el objetivo de contar con un «marco europeo de los derechos de autor más moderno y más europeo». Contiene un plan que incluye acciones específicas con propuestas a muy corto plazo, incluida una propuesta sobre la «portabilidad» de los servicios de contenidos en línea que se presenta junto con la presente Comunicación, un conjunto de propuestas previstas para 2016 y una visión a largo plazo. El plan, que se presentará de acuerdo con los principios de «legislar mejor», se basa en los trabajos preparatorios realizados durante los últimos años partiendo del marco actual⁶, incluyendo la amplia consulta pública efectuada en 2013-2014⁷. Tiene en cuenta el punto de vista del Parlamento Europeo, expresado en su reciente Resolución sobre la aplicación de la Directiva sobre los derechos de autor en la sociedad de la información⁸ y las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015⁹.

En este contexto, la Comisión considera necesario:

- inyectar más mercado único y, cuando se justifique, un mayor nivel de armonización en la actual normativa de la UE sobre derechos de autor, a fin de abordar, en particular, los aspectos relacionados con la territorialidad de los derechos de autor;
- en su caso, adaptar la normativa sobre derechos de autor a las nuevas realidades tecnológicas, a fin de que siga respondiendo a sus objetivos.

La legislación sobre derechos de autor y afines no puede alcanzar sus objetivos aisladamente. Las películas, el teatro, la música, la literatura, los textos científicos, el patrimonio cultural y el resto de la producción creativa europea solo seguirán floreciendo y desempeñando un papel significativo en el crecimiento, la identidad y el progreso social de Europa si existen unas

⁴ Entre 2008 y 2010, los sectores principalmente responsables de la creación y producción de obras protegidas por derechos de autor representaron el 3,2 % del empleo total y el 4,2 % del PIB de la UE (Oficina Europea de Patentes/Oficina de Armonización del Mercado Interior, «Intellectual Property Rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU», septiembre de 2013).

⁵ El término «obras» se utiliza en el presente documento para designar tanto las obras protegidas por derechos de autor como otras prestaciones protegidas por derechos afines, según requiera el contexto.

⁶ Este marco es un conjunto de diez directivas, incluida la Directiva sobre los derechos de autor en la sociedad de la información (2001/29/CE, la «Directiva Infosoc») y la Directiva relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual (2004/48/CE, la «Directiva DRDPI», aplicable a la propiedad intelectual en general). El marco también refleja las obligaciones internacionales derivadas de los tratados internacionales de los que son parte la UE o sus Estados miembros.

⁷ Informe final disponible en:

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0273&language=EN>.

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/en/pdf>.

industrias creativas competitivas y se han instaurado los mecanismos de mercado necesarios. Las medidas de apoyo, financiero y de otro tipo, de las autoridades públicas, según permita la legislación sobre competencia, también desempeñan su papel en la consecución de este objetivo. El apoyo prestado por la UE incluye su programa «Europa Creativa» y la financiación de la investigación y la innovación, en particular a través del programa «Horizonte 2020». Además, para ser eficaz, la normativa sobre derechos de autor de la UE debe estar actualizada y haber sido adecuadamente transpuesta, aplicada e interpretada sobre el terreno.

2. UN ACCESO MÁS AMPLIO A LOS CONTENIDOS EN TODA LA UE

La UE debe favorecer una amplia disponibilidad de servicios de contenidos en línea «sin fronteras», para así ofrecer a la población más posibilidades de elección y diversidad. Un mejor funcionamiento del mercado único digital brindará asimismo oportunidades para que los creadores y las industrias culturales amplíen sus audiencias y sus actividades y les ayudará a resistir la competencia internacional.

Sin embargo, en lo que se refiere al uso transfronterizo de los contenidos protegidos por derechos de autor, el mercado único digital no se ha hecho aún realidad. Cuando una persona se desplaza a otro Estado miembro, a menudo no puede acceder a los contenidos a los que está abonada o que ha adquirido en su país de origen (es decir, el contenido no es «portable»)¹⁰. La gama de contenidos en línea disponibles en el propio país no refleja la variedad de la producción cultural de Europa y las ofertas legales de obras europeas en línea están aún lejos de alcanzar su pleno potencial. Este es el caso, en particular, de las obras audiovisuales europeas, que en muchos casos tienen dificultades para ser distribuidas, también en línea, más allá de un Estado miembro¹¹. Incluso cuando están disponibles, resulta difícil saber que estas obras existen y encontrarlas. Además, con frecuencia los usuarios no pueden acceder a los servicios de distribución de contenidos de otros Estados miembros¹².

En una internet que, intrínsecamente, no conoce fronteras, la población no entiende que ocurra esto. Esta situación puede dar lugar a la utilización de «rodeos» técnicos, como las redes privadas virtuales (VPN), para acceder a contenidos que no se encuentran en el propio país, o incitar a la piratería¹³. Otro ejemplo de la situación actual es el número de obras a las

¹⁰ En una encuesta reciente, el 33 % (cifra que alcanzaba el 65 % en la franja de edad de 15-24 años) de las personas que actualmente no tienen un abono de pago para acceder a contenidos afirmaron que, si fueran a contratarlo, considerarían importante poder utilizarlo al viajar a otro Estado miembro o residir temporalmente en él (Eurobarómetro Flash 411 sobre el acceso transfronterizo a contenidos en línea, agosto de 2015).

¹¹ En un estudio sobre una muestra de 50 películas europeas con seis proveedores en línea de siete Estados miembros, la disponibilidad media resultó ser de solo el 19 % (cálculos de la Comisión basados en datos del «Annex — On-demand audiovisual markets in the EU», informe del Observatorio Europeo del Sector Audiovisual para la DG CONNECT, abril de 2014).

¹² En una encuesta reciente, más de la mitad (53 %) de los que dijeron haber intentado acceder a contenidos digitales de un servicio en línea destinado a los usuarios de otro Estado miembro o descargarlos (hasta un 30 % de las personas en un Estado miembro) manifestaron haberlo hecho por estar buscando contenidos no disponibles en su propio país; aproximadamente la misma cifra (56 %) dijo haber experimentado problemas al intentarlo (Eurobarómetro Flash 411 sobre el acceso transfronterizo a contenidos en línea, agosto de 2015).

¹³ Según una encuesta reciente, el 22 % de los europeos considera aceptable el acceso ilegal a contenidos protegidos por derechos de autor, o su descarga, cuando no exista alternativa legal en su país (Oficina de Armonización del Mercado Interior, «European citizens and intellectual property: perception, awareness and behaviour», noviembre de 2013).

que podría beneficiar una mayor divulgación en toda la UE, pero que no pueden encontrarse en ningún canal de distribución comercial.

Las causas de esta situación son múltiples. Parcialmente se pueden atribuir a los derechos de autor y a su aplicación territorial¹⁴. La territorialidad de los derechos no impide por sí misma la concesión de licencias multiterritoriales¹⁵, pero en ocasiones es difícil o imposible obtenerlas. Los titulares de derechos pueden decidir limitar el alcance territorial de las licencias concedidas a los prestadores de servicios y, en consecuencia, estos solo se prestan en uno o en determinados territorios. También los prestadores pueden decidir limitar un servicio a un territorio determinado, aun cuando tengan o puedan obtener licencia para cubrir un territorio más amplio, incluso la totalidad de la UE. Además, licencias ya adquiridas, en particular las relativas a derechos en línea, pueden quedar sin explotar.

La financiación de nuevas producciones europeas en el sector audiovisual se basa, en gran medida, en la concesión de licencias territoriales combinadas con la exclusividad territorial otorgada a determinados distribuidores o prestadores de servicios. La industria audiovisual europea lo considera necesario para preservar una financiación sostenible, pero puede impedir que los prestadores de servicios y distribuidores ofrezcan la «portabilidad» transfronteriza de los servicios u ofrezcan sus servicios en otros Estados miembros. En el caso de las obras que están fuera del circuito comercial, los problemas jurídicos que afectan a su accesibilidad transfronteriza se suman a las dificultades de carácter más general que supone el conseguir autorización para digitalizarlas y hacerlas accesibles a nivel nacional en primer lugar. Esto limita la disponibilidad en línea del patrimonio.

En el caso de los servicios de radiodifusión televisiva y sonora, la Directiva de satélite y cable¹⁶ incluye ya normas destinadas a facilitar la adquisición de derechos que requieren determinadas actividades transfronterizas. Estas normas fueron elaboradas mucho antes de la llegada de internet como canal de distribución para los organismos de radiodifusión, y solo se aplican a la radiodifusión vía satélite y a la distribución por cable. Actualmente, la Comisión trabaja en una revisión de dicha Directiva con vistas a su posible aplicación en el entorno en línea.

También intervienen otros factores. Por ejemplo, en el sector audiovisual, desempeña un papel esencial la «idoneidad para el mercado» de las obras, es decir, su visibilidad para los licenciatarios potenciales y la facilidad para conceder las licencias, así como su disponibilidad en formatos y en catálogos listos para su uso. Otro problema es el desfase entre las ofertas de contenidos y su aceptación real por el público potencial. En primer lugar, las obras deben ser

¹⁴ Los derechos de los autores y otros titulares de derechos (artistas intérpretes o ejecutantes, productores y organismos de radiodifusión) están armonizados en gran medida a nivel de la UE. No obstante, los derechos de autor siguen siendo territoriales. Esto significa que, en lugar de existir un único título de derechos de autor válido simultáneamente en toda la UE, existen 28 títulos nacionales distintos. El uso de una obra en todos los Estados miembros exige la concesión de una licencia, o de varias, que cubran cada territorio nacional.

¹⁵ Se ha tratado de facilitar la concesión de licencias multiterritoriales a través de la Directiva sobre gestión colectiva de derechos (2014/26/UE).

¹⁶ Directiva sobre la radiodifusión vía satélite y la distribución por cable (93/83/CEE).

fáciles de descubrir y encontrar¹⁷, aunque estén ya distribuidas en línea, y deben poder entenderse en un idioma conocido. En general se observa una desconexión entre los recursos que respaldan la *producción* culturalmente diversa y los esfuerzos realizados en favor de su *circulación y accesibilidad*¹⁸.

Garantizar un acceso más amplio a los contenidos creativos en línea y fomentar su circulación en toda Europa exige, por lo tanto, combinar un amplio arsenal de instrumentos políticos. Junto con una revisión de la actual legislación sobre derechos de autor, también puede desempeñar un papel importante el apoyo proporcionado por la UE a través de su programa «Europa Creativa» y de los programas de investigación e innovación. Contar con la colaboración del sector de la creación y la distribución y con los Estados miembros también resultará fundamental para lograr que los contenidos estén más disponibles en toda la UE. El sector de la creación y la distribución tiene en su mano la evolución de los modelos empresariales, mientras que los Estados miembros son los principales responsables de las políticas culturales en la UE. Los Estados miembros también aportan y gestionan la mayor parte de los fondos públicos que prestan un apoyo directo a la industria audiovisual europea, por un importe que asciende a 2 100 millones EUR al año¹⁹.

El objetivo último del pleno acceso transfronterizo a todos los tipos de contenido en toda Europa se ha de compaginar con la capacidad de los mercados para responder rápidamente a los cambios políticos y jurídicos y con la necesidad de garantizar modelos de financiación viables a quienes son los principales responsables de la creación de contenidos. La Comisión propone, por tanto, un enfoque progresivo para la supresión de los obstáculos que dificultan el acceso transfronterizo a los contenidos y la circulación de obras.

Como primer paso, la Comisión presenta, junto con la presente Comunicación, una propuesta de Reglamento sobre la «**portabilidad**» de los servicios de contenidos en línea, tendente a garantizar que los usuarios que estén abonados a contenidos o los hayan adquirido en su país de origen puedan acceder a ellos cuando se encuentren temporalmente en otro Estado miembro.

Además, a fin de que los usuarios de toda la UE puedan acceder en línea más fácilmente a las obras, la Comisión está evaluando distintas posibilidades y presentará propuestas legislativas para su adopción en la primavera de 2016, a fin de:

- mejorar la **distribución transfronteriza de programas de radio y televisión** en línea, a la luz de los resultados de la revisión de la Directiva de satélite y cable;
- ayudar a los titulares de derechos y a los distribuidores a llegar a un acuerdo sobre **licencias que permitan el acceso transfronterizo a los contenidos, en particular en caso de solicitudes procedentes de otros Estados miembros**, en beneficio tanto de los ciudadanos europeos como de las partes interesadas en la cadena audiovisual; en este contexto, se estudiará el papel de la mediación, o de mecanismos alternativos de resolución de litigios similares, para facilitar la concesión de tales licencias;

¹⁷ La Comisión también está estudiando cómo promover los contenidos audiovisuales europeos, incluidos los nacionales, dentro de su evaluación de la Directiva relativa a los servicios de comunicación audiovisual (2010/13/UE).

¹⁸ Esta cuestión se aborda a través del programa «Europa Creativa» (en particular su subprograma MEDIA), que se centra especialmente en la promoción y la distribución.

¹⁹ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe*, octubre de 2011. Esta cifra se refiere a 2009 y solo incluye el apoyo directo (incluido a nivel de la UE, que constituyó, no obstante, una pequeña fracción del total).

- facilitar la digitalización de las obras **fuera del circuito comercial**, con vistas a que queden disponibles, incluso en toda la UE.

Asimismo, la Comisión, apoyándose en su programa «Europa Creativa» y en otros instrumentos políticos:

- intensificará la promoción de los instrumentos que permitan introducir más obras europeas en el mercado único, incluida la creación de **catálogos de películas** europeas listas para su oferta, el desarrollo de **plataformas de concesión de licencias** (para facilitar su concesión con respecto a obras todavía no disponibles en un Estado miembro determinado) y un mayor uso de **identificadores estándar de obras** (también explorando posibles vínculos con el subprograma MEDIA);
- apoyará el desarrollo de un **agregador de herramientas de búsqueda en línea**²⁰ europeo destinado a los usuarios finales (indexación en línea de las ofertas legales disponibles) y de herramientas de búsqueda nacionales, y promoverá asimismo una **financiación y un uso más eficientes del subtítulo y el doblaje** financiados con fondos públicos;
- intensificará su **diálogo con el sector audiovisual** al objeto de promover las ofertas legales y la capacidad para descubrir y localizar películas (en su nueva asociación con los fondos cinematográficos nacionales), hallar vías que permitan una **explotación más sostenida de las películas europeas existentes** (con el Foro del Cine Europeo) y explorar modelos alternativos de financiación, producción y distribución en el **sector de la animación, que se puedan trasladar a escala europea (en un foro de cooperación sectorial estructurado)**.

3. ADAPTACIÓN DE LAS EXCEPCIONES A LOS ENTORNOS DIGITAL Y TRANSFRONTERIZO

La fragmentación de la normativa sobre derechos de autor en la UE resulta especialmente perceptible en el ámbito de las excepciones. La aplicación de las excepciones previstas en la legislación de la UE es opcional para los Estados miembros en la mayoría de los casos²¹, y a menudo estas excepciones no están definidas pormenorizadamente. Como consecuencia de ello, una excepción que figura en la legislación de un Estado miembro puede no existir en la de otro vecino, estar sujeta a condiciones diferentes o tener distinto alcance. En algunos casos la aplicación de una excepción en la legislación de los Estados miembros es más limitada de lo que permite la legislación de la UE²². La mayoría de las excepciones no tiene efectos fuera de un determinado Estado miembro. Algunas de ellas deberían también ser reconsideradas en función de las realidades de la tecnología actual.

²⁰ En cooperación con el Observatorio Europeo de las Vulneraciones de los Derechos de Propiedad Intelectual.

²¹ La legislación de la UE solo prevé dos excepciones obligatorias: una en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva InfoSoc, que abarca determinados actos de reproducción provisional, y otra en el artículo 6 de la Directiva sobre ciertos usos autorizados de las obras huérfanas (2012/28/UE).

²² La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reconocido reiteradamente que los Estados miembros, al incorporar excepciones a su Derecho nacional, deben ejercer la facultad de apreciación de que disfrutan dentro de los límites que impone la legislación de la UE. En particular, los Estados miembros no pueden establecer los límites de determinada excepción de manera incoherente y no armonizada, que varíe de un Estado miembro a otro (asunto C-467/08 Padawan). El TJUE también ha declarado que, aun cuando las excepciones deben interpretarse de manera estricta, los Estados miembros tienen que salvaguardar su efecto útil y respetar su finalidad (asunto C-145/10 Painer).

Parece que esta situación está planteando problemas en particular en el caso de las excepciones estrechamente relacionadas con la educación, la investigación y el acceso al conocimiento. La excepción de la UE relativa a la ilustración con fines educativos es un buen ejemplo de las diferentes formas en que los Estados miembros aplican las excepciones, en particular cuando se atiende al modo en que interpretan cómo deben aplicarse en los entornos digitales. Estas diferencias pueden actuar de freno para tendencias educativas como los cursos en línea, el uso de tecnologías y materiales digitales en las aulas y el aprendizaje transfronterizo, que han ganado considerable terreno en los últimos años²³. Además, la heterogeneidad en la aplicación nacional de la excepción denominada habitualmente «libertad de panorama», que permite tomar y subir a internet fotos de obras tales como edificios o esculturas situadas de forma permanente en lugares públicos, puede generar inseguridad.

El carácter facultativo y la falta de efecto transfronterizo de la excepción de la discapacidad plantean análogos problemas. Por ejemplo, dificultan a las personas que padecen problemas con los textos impresos el acceso a los formatos especiales disponibles en virtud de la excepción sobre los derechos de autor de otro Estado miembro. La UE ha adquirido un compromiso internacional para abordar esta cuestión al adherirse al Tratado de Marrakech²⁴, que ahora tiene que ser ratificado y aplicado.

También es clara la necesidad de reflejar mejor los avances tecnológicos y evitar las situaciones de desigualdad en el mercado único en relación con la minería de textos y datos, en virtud de la cual los ordenadores leen y analizan grandes volúmenes de contenidos digitales en el contexto de la ciencia y la investigación. La falta de disposiciones claras de la UE relativas a dicha minería con fines de investigación científica genera inseguridad en la comunidad investigadora. Ello redundaría en perjuicio de la competitividad y el liderazgo científico de la UE en un momento en que las actividades de investigación e innovación (I+i) deben realizarse cada vez en mayor medida a través de la colaboración transfronteriza e interdisciplinaria y a mayor escala, en respuesta a los grandes retos de la sociedad que aborda la I+i. Del mismo modo, la excepción de la UE que autoriza a las bibliotecas y otras instituciones a permitir la consulta de obras en pantalla para la investigación y el estudio privado solo se aplica a los terminales ubicados en los locales físicos de las bibliotecas, sin tener en cuenta las posibilidades que ofrece la tecnología actual para la consulta a distancia. Por último, también requiere atención la excepción de la UE relativa a las actividades de conservación de las instituciones del patrimonio cultural, en particular porque los Estados miembros no suelen tener en cuenta los formatos digitales a la hora de aplicarla a nivel nacional²⁵.

²³ En una encuesta realizada en 2013, el 82 % de las instituciones de enseñanza superior decían ofrecer cursos en línea, y un 40 % estimaba que al menos la mitad de sus alumnos participan en el aprendizaje electrónico (*European Universities Association*, «E-learning in European Higher Education Institutions», noviembre de 2014).

²⁴ Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, firmado en nombre de la UE el 30 de abril de 2014.

²⁵ El 90 % de las instituciones que respondieron a una encuesta en 2015 declararon disponer de colecciones que debían preservarse para las generaciones futuras, y una media del 60 % dijeron recoger materiales creados ya en formato digital (ENUMERATE, *Survey Report on Digitisation in European Cultural Heritage Institutions 2015*, junio de 2015).

La Comisión tomará medidas para garantizar la pertinencia del marco de la UE sobre las excepciones para el acceso al conocimiento, la educación y la investigación en la era digital y a través de las fronteras.

Como primera medida, la Comisión propondrá la legislación necesaria para aplicar el **Tratado de Marrakech**.

La Comisión está estudiando distintas posibilidades y es posible que presente propuestas legislativas sobre otras excepciones de la UE en la primavera de 2016, con el fin de:

- permitir a las organizaciones de investigación de interés público practicar la **minería de textos y datos** sobre los contenidos a los que tienen acceso legal, con plena seguridad jurídica, para fines de investigación científica;
- aclarar el ámbito de aplicación de la excepción de la UE relativa a la « **ilustración con fines educativos** » y su aplicación a usos digitales y al aprendizaje en línea;
- proteger la **conservación** del patrimonio cultural por las instituciones, recogiendo el uso de las tecnologías digitales para la conservación y las necesidades de las obras creadas directamente en formato digital o digitalizadas;
- apoyar la **consulta a distancia**, en redes electrónicas cerradas, de las obras conservadas en bibliotecas académicas y de investigación u otras entidades pertinentes, para fines de investigación y estudio privado;
- aclarar la actual excepción de la UE que permite la utilización de obras concebidas para estar situadas de forma permanente en el espacio público (la «libertad de **panorama**»), a fin de tener en cuenta los nuevos canales de difusión.

El objetivo general es aumentar el nivel de armonización, hacer obligatorias para los Estados miembros las excepciones pertinentes y garantizar que se aplican a través de las fronteras de la UE.

En la elaboración de las propuestas, la Comisión tendrá en cuenta la situación del mercado pertinente y las prácticas de concesión de licencias para los usos en cuestión, y pondrá cuidado en cumplir las obligaciones internacionales, incluida la prueba de las «tres etapas»²⁶. El objetivo es ofrecer a los usuarios y a los titulares de derechos un sistema jurídicamente seguro y previsible.

Los cánones que compensan a los titulares de derechos por las excepciones de reprografía y copia privada pueden constituir una importante fuente de ingresos, pero también plantean problemas en relación con el mercado único. Muchos Estados miembros imponen estos cánones a una amplia gama de soportes y dispositivos, y los establecen, aplican y administran de diferentes formas.

Esto ha provocado una considerable inseguridad jurídica. La jurisprudencia sustancial del TJUE ha aclarado algunas de las cuestiones que el informe Vitorino²⁷ de 2013 tachaba de perjudiciales para la libre circulación de bienes y servicios. Sin embargo, la persistencia de disparidades nacionales puede plantear problemas, especialmente cuando se comercia en la UE con productos sujetos a cánones. Los Estados miembros imponen cánones a veces con

²⁶ La prueba de las «tres etapas», consagrada en los principales tratados internacionales sobre derechos de autor, prevé que las excepciones se apliquen únicamente en determinados casos especiales que no entren en conflicto con la explotación normal de una obra o prestación y no perjudiquen injustificadamente los intereses legítimos del titular del derecho.

²⁷ Este fue el resultado de un proceso de mediación encabezado por D. António Vitorino.

independencia de los pagos ya efectuados en otros Estados miembros, o sin que existan regímenes adecuados de exención o devolución. También pueden producirse pagos indebidos cuando se aplican cánones a productos de uso profesional. Los consumidores se ven confrontados a una falta de claridad y de transparencia. También pueden existir prácticas discriminatorias en la distribución de los cánones recaudados, que favorezcan a los titulares de los derechos nacionales. Esta situación puede justificar una intervención a nivel de la UE para aportar mayor claridad y acabar con las distorsiones importantes.

La Comisión evaluará la necesidad de adoptar medidas que garanticen que, cuando los Estados miembros impongan cánones por copia privada y reprografía para compensar a los titulares de derechos, sus distintos regímenes funcionen correctamente en el **mercado único** y no creen obstáculos a la **libre circulación de bienes y servicios**. Entre los temas que puede resultar necesario abordar figuran el vínculo entre compensación y perjuicio a los titulares de derechos, la relación entre los acuerdos contractuales y el reparto de los cánones, la duplicación de pagos, la transparencia de cara a los consumidores, las excepciones y los principios que rigen los sistemas de reembolso y la no discriminación entre nacionales y no nacionales en la distribución de los cánones recaudados. La Comisión fomentará también una reflexión sobre el modo más **eficaz de distribuir los cánones a los titulares de los derechos**.

4. UN MERCADO DE LOS DERECHOS DE AUTOR QUE FUNCIONE CORRECTAMENTE

Un requisito imprescindible para el buen funcionamiento del mercado de los derechos de autor es la posibilidad de que los titulares de los derechos concedan licencias y sean remunerados por la utilización de sus contenidos, incluidos los distribuidos en línea. La producción de contenidos creativos ricos y diversos y los servicios en línea innovadores forman parte de la misma ecuación. Ambos —contenidos creativos y servicios en línea— son importantes para el crecimiento y el empleo, así como para el éxito de la economía de internet.

Existe, no obstante, una preocupación creciente sobre si la normativa actual sobre derechos de autor de la UE garantiza que el valor generado por algunas de las nuevas formas de distribución de contenidos en línea se reparta de modo equitativo, especialmente cuando los titulares de derechos no pueden fijar las condiciones de concesión de licencias ni negociar sobre una base de equidad con los posibles usuarios. Esta situación no es compatible con la ambición del mercado único digital de ofrecer oportunidades a todos y reconocer el valor de los contenidos y de la inversión que suponen. Significa asimismo que no existe igualdad de condiciones para los diferentes agentes de mercado que intervienen en formas de distribución equivalentes.

En la actualidad, estos debates se centran en determinadas plataformas en línea y servicios de agregación. Es probable, sin embargo, que sigan surgiendo en relación con todas las actividades en línea que impliquen la reutilización comercial o la retransmisión de contenidos protegidos por derechos de autor.

Diversas razones generan esta situación, tanto de tipo jurídico como relacionadas con el mercado (incluido el poder de mercado relativo de las partes implicadas). Desde el punto de

vista de los derechos de autor, un aspecto importante es la definición de los derechos de comunicación al público y de puesta a disposición. Estos derechos rigen el uso de contenidos protegidos por derechos de autor en las transmisiones digitales. Su definición determina, por tanto, lo que constituye en internet un acto sobre el que los creadores y las industrias creativas pueden reclamar derechos y pueden negociar las licencias y la remuneración. Existen zonas grises controvertidas e inseguridad sobre cómo están definidos estos conceptos en el Derecho de la UE, y en particular sobre qué actos en línea se consideran «comunicación al público» (estando en consecuencia sujetos a la autorización de los titulares de derechos), y en qué condiciones²⁸. Estas cuestiones, por una parte, crean incertidumbre en el mercado y, por otra, ponen en duda la capacidad de estos derechos para transponer al mundo en línea el principio básico de los derechos de autor de que los actos de explotación deben estar autorizados y ser remunerados. Aparte de su importancia para la justa distribución del valor en el mercado en línea, la falta de claridad en la definición de estos derechos también puede crear inseguridad entre los usuarios ordinarios de internet.

En términos más generales, la situación plantea dudas sobre si el actual conjunto de derechos reconocidos en la legislación de la UE es suficiente y está bien concebido. En el caso de los agregadores de noticias, en particular, se han implantado soluciones en algunos Estados miembros, pero conllevan el riesgo de una mayor fragmentación del mercado único digital.

Además, las plataformas pueden también considerar que no están en absoluto llevando a cabo actos a los que sean aplicables los derechos de autor, o que sus actividades son de carácter meramente técnico, automático y pasivo, lo que les permite beneficiarse de la exención de responsabilidad de la Directiva sobre el comercio electrónico²⁹. Esto ha dado lugar a un creciente debate sobre el alcance de dicha exención y su aplicación a las funciones y actividades de los nuevos agentes, en rápida evolución, y sobre si estas van más allá del simple alojamiento o la mera transmisión de contenidos.

Otra cuestión pertinente es la de la justa remuneración de los autores y de los artistas intérpretes o ejecutantes, que pueden verse especialmente afectados por las diferencias en el poder de negociación a la hora de conceder licencias o ceder sus derechos. Entre los mecanismos citados por las partes interesadas en este contexto se incluyen la regulación de determinadas prácticas contractuales, los derechos de remuneración irrenunciables, la negociación colectiva y la gestión colectiva de derechos.

La Comisión está reflexionando y efectuando consultas³⁰ sobre los diferentes factores que influyen en el reparto del valor creado por nuevas formas de distribución en línea de obras protegidas por derechos de autor entre los diversos agentes del mercado. La Comisión estudiará la presentación de medidas en este ámbito a más tardar en la primavera de 2016. El objetivo será garantizar que los agentes que contribuyen a generar tal valor tengan capacidad para afirmar plenamente sus derechos, contribuyendo así a una asignación equitativa de este

²⁸ Esa inseguridad ha dado lugar a que se hayan solicitado decisiones prejudiciales del TJUE sobre una serie de asuntos.

²⁹ Directiva 2000/31/CE.

³⁰ La Comisión tiene abierta una consulta sobre estas y otras cuestiones relativas a las plataformas en línea: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

valor y a una remuneración adecuada de los contenidos protegidos por derechos de autor en su utilización en línea.

En este contexto, la Comisión examinará si es necesario tomar medidas en cuanto a la **definición de los derechos** de «comunicación al público» y de «puesta a disposición». También estudiará la conveniencia de medidas específicas en relación con los agregadores de noticias, incluida una intervención sobre los **derechos**. Se evaluará igualmente el papel de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. La Comisión tendrá en cuenta los distintos factores que influyen en esta situación, aparte de la legislación sobre derechos de autor, a fin de garantizar la coherencia y la eficacia de las respuestas políticas. Las iniciativas en este ámbito serán coherentes con el trabajo de la Comisión sobre las plataformas en línea enmarcado en la estrategia del mercado único digital.

La Comisión estudiará asimismo si se requieren soluciones a nivel de la UE para aumentar la seguridad jurídica, la transparencia y el equilibrio en el sistema que regula la **remuneración de los autores y artistas intérpretes o ejecutantes** en la UE, teniendo en cuenta las competencias de la UE y nacionales.

5. UN RÉGIMEN DE CUMPLIMIENTO EFICAZ Y EQUILIBRADO

El respeto de los derechos de autor, como de cualquier otro derecho de propiedad intelectual, resulta esencial para promover la creatividad y la innovación y crear confianza en el mercado. Un derecho que no se puede hacer cumplir de forma efectiva tiene poco valor económico, en particular cuando se producen infracciones a escala comercial que parasitan el trabajo y la inversión de los creadores, las industrias creativas y los servicios legales de distribución. En la actualidad, estas infracciones a escala comercial son muy frecuentes y perjudiciales no solo para los titulares de los derechos, sino también para la economía de la UE en su conjunto. Es necesario un sistema de procedimientos civiles³¹ eficaz y equilibrado, que tenga plenamente en cuenta los derechos fundamentales, para reducir los costes de la lucha contra las infracciones, especialmente en el caso de las pequeñas empresas, y adaptarse a su carácter cada vez más transfronterizo.

Una respuesta eficaz a estos retos requiere un esfuerzo renovado y una posible revisión de algunos aspectos del marco jurídico vigente. El método de «seguir la pista del dinero», que incluye la participación de diferentes tipos de prestadores de servicios intermediarios, parece especialmente prometedor y la Comisión³² y los Estados miembros han empezado a aplicarlo en determinadas áreas. Puede privar a quienes cometan infracciones comerciales de los flujos de ingresos (por ejemplo, de los pagos de los consumidores y la publicidad) procedentes de sus actividades ilegales, teniendo, por lo tanto, un efecto disuasorio. Además, el marco jurídico actual no parece idóneo para los retos del mercado único digital, en particular en lo que se refiere a la aplicación del derecho de información, las acciones de cesación y su efecto transfronterizo, el cálculo de los daños y perjuicios y el reembolso de las costas procesales. La Comisión está actualmente evaluando el funcionamiento del marco general de los derechos de

³¹ El marco jurídico de protección de los derechos de autor de la UE está contenido en la Directiva DRDPI y en algunas disposiciones de la Directiva InfoSoc.

³² COM(2013) 209 final.

propiedad intelectual y consultando al público sobre estas cuestiones³³, en consonancia con la estrategia del mercado único digital y los objetivos de la estrategia del mercado interior³⁴. También es importante que los sistemas que permitan a los servicios de alojamiento suprimir, una vez detectados, los contenidos ilegales sean eficaces y transparentes y se evite que afecten por error a contenidos legales. Estos sistemas, que se aplican horizontalmente a todos los tipos de contenidos ilegales, son muy importantes para la defensa de los derechos de autor, ya que el material sujeto a estos derechos constituye una gran parte de los contenidos notificados.

La Comisión tomará medidas inmediatas para poner en marcha, con todas las partes interesadas, la creación y aplicación de mecanismos de «**seguir la pista del dinero**», basados en un enfoque de autorregulación, con vistas a alcanzar acuerdos para la primavera de 2016. Los códigos de conducta a nivel de la UE podrían recibir un respaldo legislativo, si fuera necesario para garantizar su plena eficacia.

Por lo que se refiere al **marco jurídico para la observancia de los derechos de propiedad intelectual**, incluidos los derechos de autor, la Comisión evaluará las opciones a más tardar en otoño de 2016 y examinará la necesidad de modificar el marco jurídico, centrándose en las infracciones a escala comercial, entre otras cosas para precisar, cuando proceda, las normas relativas a la identificación de los infractores, la solicitud de medidas provisionales y cautelares y acciones de cesación y su efecto transfronterizo, el cálculo y la asignación de daños y perjuicios y costas judiciales.

La Comisión está llevando a cabo también una evaluación exhaustiva y una consulta pública sobre las plataformas en línea³⁵, que también incluye los mecanismos de «**notificación y acción**» y la cuestión de la eficacia en el tiempo de la acción (el principio de «retirada y no reposición»).

6. FOMENTO DE UNA VISIÓN A LARGO PLAZO

Los derechos de autor seguirán teniendo importancia a largo plazo para la economía, la sociedad y la cultura. En algunos ámbitos, deberá ser objeto de seguimiento la promesa de soluciones impulsadas por el mercado en respuesta a los nuevos usos, en particular por lo que se refiere a la dimensión transfronteriza. De manera más general, la UE debe estar preparada para responder a la necesidad de una mayor convergencia de los sistemas nacionales de protección de los derechos de autor, a medida que se aproximan los mercados de contenidos y evoluciona el comportamiento de los usuarios, en respuesta a la rápida evolución tecnológica.

La aplicación efectiva y uniforme de la legislación sobre derechos de autor en toda la UE, tanto por los legisladores nacionales como por los tribunales, seguirá siendo tan importante como las propias normas. Conviene detectar lo antes posible las dificultades y los obstáculos potenciales al mercado único y abordarlos a través de mecanismos adecuados. La Comisión facilitará un diálogo estructurado entre los Estados miembros a fin de garantizar una interpretación común de la legislación sobre derechos de autor de la UE y fomentar la convergencia de las legislaciones nacionales, en particular en lo que se refiere a su

³³ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8580.

³⁴ COM(2015) 550 final.

³⁵ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

observancia.

La Comisión también permanecerá vigilante en lo que se refiere a la sintonía entre el marco jurídico, incluidas las excepciones y los mecanismos de concesión de licencias, y la evolución de los mercados y el comportamiento de los consumidores. En este contexto, prestará especial atención a los nuevos problemas que requieran mayor análisis y seguimiento. Procederá a dialogar con las partes interesadas y efectuar nuevas consultas cuando proceda.

Se trata de aplicar un enfoque incremental, orientado a la realización de una visión a largo plazo de los derechos de autor en la UE: una visión en la que los autores y artistas, las industrias creativas, los usuarios y todos los afectados por los derechos de autor están sujetos a las mismas normas, independientemente del lugar de la UE en que se encuentren. En este contexto, la Comisión podrá recurrir a expertos para que la ayuden a definir ulteriores necesidades de reforma de la normativa sobre derechos de autor de la UE.

La plena armonización de los derechos de autor en la UE, en la forma de un código de derechos de autor único y de un único título de derechos de autor, exigiría cambios sustanciales en el funcionamiento actual de la normativa. Tendrían que armonizarse ámbitos que hasta el momento se han dejado a la discreción de los legisladores nacionales. La aplicación uniforme de la normativa exigiría una única jurisdicción competente sobre los derechos de autor, con su propio tribunal, de modo que una jurisprudencia incoherente no contribuya a una mayor fragmentación.

Esta complejidad no puede justificar la renuncia a esta visión como objetivo a largo plazo. Pese a las particularidades de los derechos de autor y a su relación con las culturas nacionales, las dificultades y los plazos dilatados también acompañaron la creación de títulos únicos y normativas únicas en otros ámbitos de la propiedad intelectual donde hoy son ya una realidad, en particular las marcas y patentes.

La UE debe perseguir esta visión por la misma razón por la que se ha dotado de una legislación común sobre derechos de autor: construir el mercado único de la UE, una economía europea próspera y un espacio en el que la diversidad de la producción científica, intelectual y cultural de Europa circule por toda la UE con la mayor libertad posible.