



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 24.5.2011
SEC(2011) 616 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOBRE EL ACCESO
TRANSFRONTERIZO EN LÍNEA A LAS OBRAS HUÉRFANAS**

que acompaña al documento

**Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
sobre ciertos usos autorizados de las obras huérfanas**

{COM(2011) 289 final}
{SEC(2011) 615 final}

Resumen

La evaluación de impacto aborda las autorizaciones que, en relación con los derechos de autor, son necesarias para que las denominadas «obras huérfanas estén disponibles en línea en las bibliotecas digitales tanto nacionales como europeas. Las obras huérfanas son obras con respecto a las cuales no es posible identificar o localizar al titular de los derechos.

La evaluación de impacto se debatió en el curso de tres reuniones celebradas por un grupo director interservicios los días 11 de marzo y 16 y 27 de abril de 2010. El 16 de junio de 2010 se debatió en el seno del Comité de Evaluación de Impacto, que emitió su dictamen el 21 de junio de 2010.

Descripción del problema

Se precisa autorización previa para que las obras protegidas por derechos de autor estén a disposición del público en una biblioteca digital en línea. Si el propietario de los derechos de autor no puede ser identificado o localizado, se dice que las obras son huérfanas. En este caso, no es posible obtener las autorizaciones necesarias para dar acceso a las obras en línea. Las bibliotecas, los archivos y otras instituciones públicas que facilitan obras en línea al público sin autorización previa corren el riesgo de vulnerar los derechos de autor.

Contexto

El objetivo principal de la presente propuesta es poner fin a la falta de un marco jurídico que regule el acceso transfronterizo en línea legal a las obras huérfanas contenidas en las bibliotecas y los archivos.

La evaluación de impacto explica que, ante la urgencia de impulsar el desarrollo de las bibliotecas y archivos digitales de Europa y su capacidad de ofrecer tecnologías de búsqueda e indexación, la propuesta legislativa se focalizará en las obras publicadas en forma de libros, periódicos, revistas u otro tipo de material impreso, y en las obras incorporadas a ellas¹, así como en obras sonoras, audiovisuales y cinematográficas. La mejora de los instrumentos de búsqueda en línea hará más fácil el acceso a millones de fuentes que se hallan en la biblioteca de Europa, tanto a escala nacional como transfronteriza.

La presente iniciativa se basa en la Recomendación de la Comisión sobre la digitalización y la accesibilidad en línea del material cultural y la conservación digital², adoptada en 2006. Pese a esta Recomendación, solo unos pocos Estados miembros han adoptado legislación sobre las obras huérfanas. Las escasas soluciones nacionales existentes resultan limitadas, pues circunscriben el acceso en línea a los ciudadanos residentes en los respectivos territorios nacionales.

¹ En cambio, identificar a los propietarios de colecciones completas de fotografías de procedencia desconocida sería extremadamente difícil. La falta de atribución u otra información identificativa hace que resulte especialmente complejo efectuar una búsqueda diligente. Por otra parte, la tecnología disponible para efectuar búsquedas visuales no está tan desarrollada como la de búsquedas basadas en textos, y resulta muy costosa.

² Recomendación 2006/585/CE de la Comisión, de 24 de agosto de 2006, sobre la digitalización y la accesibilidad en línea del material cultural y la conservación digital, DO L 236 de 31.8.2006, pp. 28-30.

La creación de un marco jurídico que facilite la digitalización y difusión de las obras huérfanas en el mercado único es también una de las actuaciones clave que recoge la Agenda Digital para Europa³, que forma parte de la estrategia Europa 2020⁴.

Subsidiariedad y proporcionalidad

Es necesaria una propuesta de Directiva marco por el hecho de que los enfoques de carácter voluntario, en concreto la Recomendación 2006/585/CE de la Comisión, de 24 de agosto de 2006, no han dado el resultado deseado (subsidiariedad). Cabe señalar también que la coexistencia de sistemas nacionales descoordinados aplicables a las obras huérfanas contenidas en bibliotecas en línea dificultan que una biblioteca pueda poner tales obras a disposición del público en todos los Estados miembros de la UE⁵.

Las obras huérfanas plantean un problema que obstaculiza de manera importante la creación de bibliotecas digitales, y establecer un marco coherente en la UE para el acceso en línea a esas obras es la opción menos injerente para alcanzar el resultado deseado (proporcionalidad). Cualquier otro planteamiento conllevaría gastos administrativos notablemente más elevados y requeriría infraestructuras de concesión de licencias específicamente para las obras huérfanas.

Análisis de las opciones

En la evaluación de impacto se examinaron seis opciones: 1) no intervenir, 2) establecer una excepción legal a los derechos de autor, 3) una licencia colectiva ampliada, 4) una licencia específica para los obras huérfanas, otorgada por entidades de gestión colectiva, 5) una licencia específica para los obras huérfanas, otorgada por un organismo público, y 6) el reconocimiento mutuo de las soluciones nacionales en relación con las obras huérfanas.

Todas las opciones (salvo la nº 1) requieren la adopción de una directiva que exija a todos los Estados miembros adoptar legislación específica en relación con las obras huérfanas en un determinado plazo. Todas las opciones, salvo la nº 3, exigen una búsqueda diligente previa antes de que una obra huérfana pueda ponerse a disposición del público en una biblioteca digital en línea.

La opción nº 3, el modelo de «licencias colectivas ampliadas supone que, una vez que una entidad de gestión colectiva autoriza a una biblioteca a facilitar libros a través de un sitio *web*, la licencia, en virtud de un presupuesto legal, será válida para todas las obras huérfanas de esa categoría. Se considera que la entidad de gestión colectiva representa a esas obras de situación «atípica con independencia de que haya realizado o no una búsqueda diligente para identificar o localizar al autor. El modelo nórdico lo promueven sobre todo los países nórdicos, si bien reconocen que al no prever una búsqueda diligente este modelo es menos adecuado como opción europea basada en el reconocimiento mutuo. Por otra parte, sin reconocimiento mutuo, una licencia colectiva ampliada solo será válida en el territorio nacional en el que sea aplicable el presupuesto legal.

³ Una Agenda Digital para Europa, COM(2010) 245.

⁴ Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador
http://ec.europa.eu/eu2020/index_es.htm

⁵ En algunos Estados miembros, p.ej., Francia, el trabajo preparatorio de una solución legislativa reconoce expresamente que es necesaria una solución europea, Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique, *Commission sur les œuvres orphelines*, p. 19

La licencia específica para obras huérfanas (opción nº 4) ofrece a las bibliotecas y demás beneficiarios un elevado grado de seguridad jurídica frente a la reclamación por daños y perjuicios de posibles propietarios que salgan a la luz. Con arreglo a esta opción, junto a una búsqueda diligente para verificar la condición de huérfana de una obra, se precisa un acuerdo de licencia específico para las obras huérfanas.

La licencia pública para las obras huérfanas (opción nº 5) constituye un certificado público de que se ha efectuado una búsqueda diligente y confiere, por tanto, un elevado grado de seguridad jurídica a la biblioteca digital. Esta opción genera burocracia. Por ello, los sistemas de este tipo ya ensayados han tenido efectos limitados y no se utilizan en proyectos de bibliotecas digitales a gran escala.

La excepción legal (opción nº 2) eliminaría el trámite de obtener una licencia de derechos de autor, pero aún sería necesario efectuar una búsqueda diligente previa. Sin embargo, esta opción ofrece menos seguridad jurídica, pues la búsqueda diligente no estaría certificada por un tercero.

La ventaja de un sistema basado en el reconocimiento mutuo de las soluciones nacionales para la puesta a disposición de las obras huérfanas (opción nº 6) estriba en que las bibliotecas y demás beneficiarios tendrían seguridad jurídica en cuanto a la «condición de huérfana y estarían autorizados a poner estas obras en línea a disposición del público. El reconocimiento mutuo garantiza que la biblioteca digital esté a disposición de los ciudadanos de toda Europa. La opción consistente en el reconocimiento mutuo cuenta con el apoyo sobre todo de los editores y de algunos Estados miembros. Los editores opinan que un sistema que exige una autorización para poder dar acceso a las obras huérfanas en línea no puede dispensar de una búsqueda diligente previa.

Aplicación, control y evaluación

El objetivo fundamental de la presente propuesta es permitir que las bibliotecas y organismos similares que persiguen objetivos de interés general, como la educación o la conservación y difusión del patrimonio cultural, puedan legalmente reproducir y poner a disposición del público las obras huérfanas. La implementación de la propuesta ha de ser acorde con los objetivos de política y el Derecho internacional sobre los derechos de autor.

La Comisión examinará el impacto a corto, medio y largo plazo. A corto plazo, la Comisión velará por que la legislación sobre las obras huérfanas se adopte en todos los Estados miembros. A medio plazo, la Comisión valorará si el sistema de reconocimiento mutuo permite el acceso paneuropeo a las bibliotecas digitales desde cualquier punto de la UE. A largo plazo, la Comisión analizará hasta qué punto la legislación sobre las obras huérfanas ha contribuido al desarrollo global de bibliotecas digitales paneuropeas.