

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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»**

[COM(2015) 626 final]

(2016/C 264/06)

**Ponente: Denis MEYNENT**

El 22 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«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»*

[COM(2015) 626 final].

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 216 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE lamenta que, en la Comunicación sometida a examen, la Comisión no presente propuestas más concretas y se limite a enumerar las posibilidades sin pronunciarse al respecto, lo que va en detrimento de la correcta estructuración del debate.

1.2. Los derechos de autor siguen siendo un medio fundamental para la protección y justa remuneración de los autores y los participantes en la difusión de las obras y espectáculos por las redes digitales interconectadas.

1.3. El CESE pide que se ratifique rápidamente el Tratado de Marrakech; las excepciones en materia de educación, investigación científica e intercambio de conocimientos también deben ser una prioridad; asimismo, defiende la digitalización de las obras huérfanas.

1.4. El CESE considera que es posible y deseable una unificación europea en materia de copia privada. Un porcentaje significativo de los ingresos procedentes de la remuneración por copia privada lógicamente debería orientarse hacia la financiación de la creación literaria y artística y la promoción de la diversidad cultural, así como los bienes comunes en materia de educación e investigación, por ejemplo.

1.5. El CESE aconseja crear un contexto jurídico que favorezca al mismo tiempo la creación de obras amparadas por el derecho de autor y la participación de nuevos modelos de licencias y nuevos modelos de negocio en la construcción del mercado único europeo, preservando al mismo tiempo la libertad contractual y los derechos de los autores y creadores a beneficiarse plenamente de los resultados de su creación.

1.6. El CESE considera que el reglamento es el instrumento preferido de la construcción del mercado único digital; asimismo, debería consolidarse el derecho vigente.

1.7. El CESE insta a la Comisión a realizar estudios e investigaciones en profundidad sobre los modelos de negocio relacionados con las licencias libres, sobre su importancia económica actual y potencial, sobre los ingresos y los puestos de trabajo que podrían generar en los diversos campos, así como sobre las eventuales propuestas jurídicas que podrían ser útiles para su promoción y uso.

1.8. El CESE estima que la diversidad cultural de Europa ocupa un lugar central en la identidad europea y debe fomentarse y promoverse entre los Estados miembros.

1.9. En la lucha contra las infracciones de los derechos de autor, es prioritario eliminar y castigar las violaciones a escala comercial; la cooperación y el intercambio de información entre los órganos policiales y las administraciones judiciales de los Estados miembros son indispensables a este respecto.

1.10. Debería abordarse la cuestión de la transferencia de valor en el entorno en línea del que actualmente se benefician intermediarios autoproclamados que eluden la obligación de obtener el consentimiento de los creadores y remunerarlos.

## 2. Propuestas de la Comisión

2.1. El plan de acción que se examina pretende modernizar las normas europeas sobre los derechos de autor. En su Comunicación, la Comisión establece los elementos esenciales para hacer realidad su estrategia para un mercado único digital: ampliar el acceso a los contenidos en toda la Unión Europea, prever excepciones a los derechos de autor, crear un mercado más justo y luchar contra la piratería comercial fomentando al mismo tiempo la unificación a largo plazo de los derechos de autor.

2.2. La Comunicación presenta en concreto una propuesta de Reglamento sobre la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea <sup>(1)</sup> que constituiría un nuevo derecho para los consumidores europeos y debería convertirse en una realidad en 2017, año en que también se abolirán las tarifas de itinerancia (o *roaming*) en la Unión.

## 3. Introducción

3.1. Los movimientos digitales entre los Estados europeos son muy bajos (4 % del total), mientras que la mayoría de los servicios digitales se encuentran en los Estados Unidos y el resto de los movimientos se realiza dentro de las fronteras. Por ahora, el mercado único digital europeo está muy poco desarrollado. Las barreras se mantienen y obstaculizan en especial los intercambios culturales para numerosas minorías lingüísticas europeas, distribuidas a ambos lados de varias fronteras nacionales.

3.2. En su programa «Un nuevo comienzo para Europa» <sup>(2)</sup>, el presidente de la Comisión da prioridad a la realización de un gran mercado digital conectado para todos los Estados de la UE, sin discriminación nacional.

3.3. Los derechos de autor constituyen el sustento jurídico de la creación y el fundamento de la remuneración de los autores, creadores, intérpretes y otros titulares de derechos, y más en general del ecosistema de las actividades e industrias culturales y creativas. El derecho de autor es un derecho territorial, diferente de un Estado miembro a otro. Confiere derechos exclusivos y sustantivos en todos los casos a los titulares de los derechos, que perciben ingresos no solo por las licencias, sino también por mera posibilidad de que la obra se pueda copiar en otros soportes o pueda ser cedida a un tercero por parte del adquirente de una licencia, sin que sea necesario probar que dicha copia se ha realizado efectivamente (canon por copia privada e impuesto sobre los soportes vírgenes susceptibles de ser utilizados para una copia ilegal); incluso pueden ser constitutivas de delito acciones que los usuarios realizan de buena fe y de manera honrada, frente a otros Estados en las que se permiten.

3.4. Las exclusiones y las limitaciones a los derechos de autor son mínimas en todos los Estados. Concebidos en la época de la impresión en papel, y para las tecnologías del momento, en primer lugar la edición de libros y posteriormente la publicación de periódicos y revistas y la impresión de partituras, los derechos de autor no se han adecuado completamente a la civilización digital y a las redes interconectadas de banda ancha, en evolución permanente, lo que debe señalarse. En otras áreas como las nuevas formas de acceso a la música y las creaciones audiovisuales, la complejidad de la gestión de los derechos ha aumentado como consecuencia de la fragmentación del repertorio, lo que deberá resolver la nueva Directiva sobre la gestión colectiva de los derechos de autor <sup>(3)</sup>. Desde el disco de cera hasta el DVD, poco había cambiado, sobre todo en lo que respecta a la distribución o el préstamo de obras. Las nuevas tecnologías han transformado por completo el modelo, y casi todas las tiendas de venta de discos y de DVD han desaparecido en favor de nuevas formas de distribución o de préstamo digital en línea. Lo mismo ocurre con el cine, la televisión y todas las artes que se puedan emitir en línea.

3.5. La falta de una evolución significativa del derecho aplicable impide aprovechar plenamente todas las posibilidades que brindan la digitalización de las obras y las creaciones inmateriales, y su circulación en una red que se desarrolla y se universaliza con mucha rapidez.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 627 final (véase la página 86 del presente Diario Oficial).

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_es.pdf)

<sup>(3)</sup> DO L 84 de 20.3.2014, p. 72; DO C 44 de 15.2.2013, p. 104.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE lamenta que, en la Comunicación sometida a examen, la Comisión no presente propuestas más concretas y se limite a enumerar las posibilidades sin pronunciarse al respecto, lo que va en detrimento de la correcta estructuración del debate.

4.2. En su dictamen de 26 de octubre de 2006 <sup>(4)</sup>, el CESE insta especialmente a la Comisión a presentar propuestas para la promoción y la protección de las licencias libres, en concreto la Licencia Pública General (GPL) para la documentación técnica o la licencia «Creative Commons» para las obras literarias y artísticas. Pero a pesar de la importancia de este tema, la gran mayoría de servidores y granjas de servidores en todo el mundo operan con licencias libres, como Debian, o GPL para GNU/Linux, y es obligado señalar que desde entonces la Comisión no ha presentado ninguna propuesta en este sentido.

4.3. Esto es perjudicial para el desarrollo de los movimientos de datos y de servicios fuera de las fronteras en el mercado único europeo. Las licencias «Creative Commons» y el dominio público constituyen en efecto nuevos territorios universales que han traído consigo la digitalización y la red interconectada, mientras que la fragmentación del Derecho crea tantos obstáculos como barreras fronterizas para los intercambios transfronterizos.

4.4. Los derechos deben permitir la liberación del fabuloso potencial que internet ofrece a los autores y creadores, por un lado, y a los usuarios, por otro lado, en lugar de imponerles obligaciones y limitaciones. La legislación europea debería permitir eliminar un máximo de obstáculos en los intercambios transfronterizos respecto de las lenguas minoritarias dentro de la Unión Europea y para facilitar el acceso a los servicios y a las obras.

4.5. En lugar de temer estos avances, los titulares de derechos deberían más bien aprovechar las oportunidades. Libre no significa automáticamente gratuito, y los sistemas informáticos libres, por ejemplo, permiten un modelo de negocio diferente, basado en el servicio y creador de empleos, a diferencia de determinadas prácticas actuales que favorecen la renta del propietario y su protección jurídica.

4.6. El CESE insta una vez más a la Comisión a realizar estudios e investigaciones en profundidad sobre los modelos de negocio relacionados con las licencias libres, sobre su importancia económica actual y potencial, sobre los ingresos y los puestos de trabajo que podrían generar en los diversos campos, así como sobre las eventuales propuestas jurídicas que podrían ser útiles para su promoción y uso.

4.7. Experiencias como la puesta en línea con licencias libres de publicaciones científicas, informes de investigaciones realizadas con la contribución de subvenciones públicas, series de estudios universitarios para compensar el coste desproporcionado de la educación superior en algunos Estados, a imagen de todos los cursos ofrecidos por el MIT, merecen una gran atención y deben estudiarse de cara a su posible aplicación en la UE (MOOC). En esta perspectiva, la educación superior y la cultura se convierten en bienes comunes que promueven la realización de la sociedad del conocimiento cuyo desarrollo deseamos en la UE.

4.8. El modo de producción cambia y los bienes y servicios inmateriales distribuidos por las redes interconectadas constituyen un nuevo horizonte de desarrollo económico y de creación de empleo y de empresas innovadoras. Los patrones de consumo han empezado a cambiar y estos nuevos métodos se imponen con rapidez, pero hay que ser claros: a pesar de esto, el mercado único europeo todavía no existe con respecto a los proveedores de servicios inmateriales actuales. Ello se debe en primer lugar a las preferencias y prácticas culturales diferentes en los distintos Estados miembros, la lengua hablada por los consumidores y también a la fragmentación de las normas sobre los derechos de autor que no facilita el desarrollo del mercado europeo ni la creación de licencias multiterritoriales e incluso europeas.

4.9. El CESE aconseja crear un contexto jurídico que favorezca al mismo tiempo la creación de obras amparadas por el derecho de autor y la participación de nuevos modelos de licencias y nuevos modelos de negocio en la construcción del mercado único europeo, preservando al mismo tiempo la libertad contractual y los derechos de los autores y creadores a beneficiarse plenamente de los resultados de su creación. Estos nuevos modelos se pueden desarrollar de forma paralela a los modelos que figuran en los tratados de la OMPI. Esta cuestión debe ser parte integrante de la estrategia digital que la Comisión anunció en mayo de 2015 y del plan de modernización de los derechos de autor sometido a examen.

---

<sup>(4)</sup> DO C 324 de 30.12.2006, p. 8.

4.10. Las excepciones constituyen otra barrera; el CESE pide a los Estados miembros que ratifiquen lo antes posible el Tratado de Marrakech por el que se establece una excepción para las personas ciegas o con discapacidad visual. La UE firmó este Tratado, pero solo los Estados miembros pueden ratificarlo a título individual para su entrada en vigor. El CESE recomienda a la Comisión que siga el dictamen del Parlamento Europeo de 9 de julio de 2015 y aliente a los Estados miembros a que ratifiquen lo antes posible este importante Tratado, cuya negociación resultó muy difícil debido a las actitudes conservadoras de determinadas partes interesadas. Por lo demás, el Comité insta al Consejo Europeo a que haga todo lo posible para acelerar el proceso de ratificación.

4.11. También debe reforzarse la producción de obras accesibles a las personas ciegas o con discapacidad visual, ya que no pueden consultar más del 95 % de los libros en la actualidad.

4.12. Se deberían tener en cuenta otras excepciones relacionadas con la digitalización y las redes, en particular en lo que respecta a la investigación pública, la digitalización por parte de las bibliotecas universitarias y públicas de las obras literarias de dominio público o huérfanas, el préstamo de libros digitales y de soportes de audio y vídeo, dado el rápido crecimiento de los lectores digitales y de una amplia variedad de nuevos soportes. Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que algunas industrias tecnológicas intentan recuperar la protección de lo que ya es de dominio público, restringiendo el acceso por motivos comerciales.

4.13. La zonificación geográfica también obstaculiza la difusión de las obras. Esto afecta a todos los usuarios potenciales, pero sobre todo a las numerosas minorías lingüísticas en la UE, debido a las diferencias entre el mapa político y el mapa lingüístico de Europa, un legado de la historia y el resultado de las guerras de los siglos XIX y XX. El auge de los discursos populistas y nacionalistas confiere una dimensión política urgente a la solución del problema. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias fue ampliamente ratificada pero, por ejemplo, el impacto cultural de los programas de televisión en lenguas regionales se reduce en gran medida por las barreras actuales.

4.14. El CESE estima que la diversidad cultural de Europa ocupa un lugar central en la identidad europea y debe fomentarse y promoverse entre los Estados miembros.

4.15. Estas cuestiones son una prioridad para el CESE, que anima a la Comisión a considerar sus propuestas, que no entran en conflicto con los tratados internacionales sobre derechos de autor y pueden abrir nuevos espacios para la realización del mercado único digital de la UE.

## 5. Observaciones específicas

5.1. Se necesitarán cambios más sustanciales en un futuro muy cercano, en referencia a la estrategia de dieciséis iniciativas publicada en mayo de 2015 y a las observaciones generales anteriores que ofrecen una iniciativa nueva e importante para promover los bienes comunes, la interoperabilidad y las relaciones transfronterizas y las licencias libres. En sus dictámenes sobre los derechos contractuales digitales (INT/775) y la economía colaborativa y la autorregulación (INT/779), el CESE reconoce la importancia que revisten los derechos de autor para la delimitación correcta de los derechos de las partes interesadas en los contratos digitales y la economía colaborativa.

5.2. El CESE observa con interés que la Comisión establece claramente que es necesario adaptar las normas sobre derechos de autor de la UE, de manera que todos los agentes del mercado y los ciudadanos puedan aprovechar las oportunidades que ofrece este nuevo entorno, y que se precisa un marco jurídico más europeo que supere la fragmentación y las fricciones dentro de un mercado único operativo. El Comité comparte este objetivo pero señala que los gobiernos se están posicionando en una defensa de la territorialidad como única forma de garantizar la financiación de la creación. Existen otros medios y deben ser explorados, y no se debe cerrar la puerta antes de que se puedan estudiar las alternativas de manera objetiva.

5.3. El Comité no cree que el inmovilismo y la negativa a realizar cambios relacionados con los derechos de autor respondan a los rápidos cambios tecnológicos y a las innovaciones en materia de servicios y de distribución que se producen y se desarrollan necesariamente con la evolución de internet y de las redes, así como de la banda ancha. Está de acuerdo con la Comisión en que convendría «en su caso, adaptar la normativa sobre derechos de autor a las nuevas realidades tecnológicas, a fin de que siga respondiendo a sus objetivos».

5.4. Se pone de manifiesto una gran variabilidad, que podría verse incrementada en el futuro en lo que respecta a las excepciones que están estrechamente relacionadas con la educación, la investigación y el acceso al conocimiento. Esto puede ir desde el simple uso con fines de ejemplo o ilustración hasta —en la práctica cuando no en la ley— la disponibilidad sin limitaciones de obras, libros o cursos para la enseñanza.

5.5. La Directiva 2001/29 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(5)</sup> sobre los derechos de autor contiene una lista de excepciones. La cuestión de la aplicación de los elementos de esta lista y su evolución debería debatirse de acuerdo con las prácticas de la democracia participativa, a fin de hacer progresar las opiniones individuales y colectivas y obtener una normativa europea coherente y unificada relativa a las excepciones, que deberán precisarse y definirse mejor con objeto de facilitar su aplicación. El CESE coincide con la Comisión en que las excepciones en materia de educación, investigación científica e intercambio de conocimientos deben ser una prioridad; al mismo tiempo, se debe emprender el estudio de otros bienes comunes a fin de prepararse para el futuro.

5.6. El CESE considera que es posible y deseable una unificación europea en materia de copia privada. Apoyará la acción de la Comisión en este sentido, tan pronto como sea posible, porque las diferencias nacionales constituyen un obstáculo considerable para el mercado único de bienes electrónicos, a pesar de que han surgido nuevos soportes. La coherencia es esencial para la libre circulación de los bienes que requieren tales soportes. La distribución de los ingresos derivados de los cánones sobre los soportes debe tener en cuenta que la mayoría de ellos no están destinados a la copia de obras protegidas por derechos de autor; una parte sustancial de los recursos se debería orientar lógicamente a la financiación de la creación y la promoción de la diversidad cultural, como ya ocurre en determinados Estados, y a los bienes comunes en materia de educación e investigación, por ejemplo.

5.7. El Comité está convencido de que el principio de neutralidad debe seguir siendo un elemento consustancial a internet con el fin de garantizar la igualdad estricta de los consumidores independientemente de su poder económico. La neutralidad de la red es un principio fundamental de internet que asegura que los operadores de telecomunicaciones no discriminan las comunicaciones de sus usuarios, sino que siguen siendo simples transmisores de información. Este principio permite a todos los usuarios, independientemente de sus recursos, el acceso a la misma red en su conjunto. Esta definición y la afirmación de la protección de dicha neutralidad deben figurar de manera clara en la legislación europea.

5.8. En la lucha contra las infracciones de los derechos de autor, es prioritario eliminar y castigar las violaciones a escala comercial que privan a los autores de una gran parte de sus rentas. El Comité ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre los problemas de la lucha contra los productos falsificados y todas las formas de violación de los derechos de autor y derechos conexos; por lo tanto, remite a sus dictámenes anteriores, teniendo en cuenta que siguen siendo plenamente válidos <sup>(6)</sup>.

5.9. Los derechos de autor siguen siendo un medio fundamental para la protección de los autores y los participantes en la difusión de las obras y espectáculos por las redes digitales interconectadas. Para adaptarse a los veloces cambios tecnológicos y a las innovaciones en materia de distribución y servicios, los derechos de autor tienen que evolucionar. Esta modernización ha de producirse en un marco que permita garantizar los derechos de los creadores e intérpretes, una remuneración justa por su esfuerzo creativo, su vinculación al éxito comercial de las obras y el mantenimiento de un elevado nivel de protección y financiación de las obras. En particular, es necesario revisar el estatuto jurídico de los servicios de las plataformas en línea desde el punto de vista de los derechos de autor. Aunque constituyen el medio principal a través del cual los usuarios acceden actualmente a los contenidos en línea, los prestadores de servicios de plataforma afirman que son meros intermediarios técnicos, por lo que se niegan a remunerar a los creadores de contenidos. Este tipo de planteamiento socava la eficiencia del mercado, distorsiona la competencia y reduce el valor global de los contenidos culturales en línea.

5.10. La negativa a adaptarse a la naturaleza global de internet, a la banda ancha y a las nuevas expectativas de los consumidores puede poner en peligro un derecho útil para el progreso de las obras intelectuales y su difusión. Sin embargo, habrá que aceptar excepciones justificadas por los derechos de otras partes interesadas, cuyas necesidades sociales están cambiando, como las personas con discapacidad, los estudiantes o las bibliotecas públicas. Será necesario que los Estados miembros adopten nuevos cambios de cara a la «europeización» continua de los derechos de autor y de los derechos conexos, ya que de hecho son los Estados los que tiene las principales claves de acceso jurídicas a los cambios que se avecinan.

<sup>(5)</sup> DO L 167 de 22.6.2001, p. 10.

<sup>(6)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 72; DO C 44 de 15.2.2013, p. 104; DO C 68 de 6.3.2012, p. 28; DO C 376 de 22.12.2011, p. 66; DO C 376 de 22.12.2011, p. 62; DO C 18 de 19.1.2011, p. 105; DO C 228 de 22.9.2009, p. 52; DO C 306 de 16.12.2009, p. 7; DO C 182 de 4.8.2009, p. 36; DO C 318 de 29.10.2011, p. 32; DO C 324 de 30.12.2006, p. 8; DO C 324 de 30.12.2006, p. 7; DO C 256 de 27.10.2007, p. 3; DO C 32 de 5.2.2004, p. 15.

5.11. El CESE considera que el reglamento es el instrumento preferido de la construcción del mercado único digital, ya que la diversidad de las legislaciones nacionales demuestra, sin duda, el bloqueo casi total que esta constituye y que habrá que superar mediante el diálogo entre todos los interesados sin discriminación, incluidos los representantes de las licencias de software y contenidos libres y de los nuevos servicios y modelos comerciales resultantes. También se debe profundizar en el análisis de los obstáculos para la concesión de licencias multiterritoriales y las formas de superarlos.

5.12. La fuerza de los intereses diversos y los prejuicios en materia de derechos de autor es tal que puede que solo sea posible progresar paso a paso, sobre la base de una evaluación rigurosa y respuestas proporcionadas, pero se ha de hacer todo lo posible para entrar verdaderamente en la sociedad del conocimiento y de la información, la única capaz de sacar a Europa del bache y de la crisis que ponen en peligro los fundamentos mismos de la idea europea. El interés general debería prevalecer sobre determinados intereses particulares en una economía social de mercado dinámica.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---