COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

***que acompaña al documento***

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo**

**relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior**

{COM(2012) 372 final}
{SWD(2012) 204 final}

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

***que acompaña al documento***

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo**

**relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior**

## 1. INTRODUCCIÓN

Las industrias creativas contribuyen de forma significativa al PIB, al empleo y al crecimiento en la UE. La distribución de bienes y servicios protegidos por derechos de autor (por ejemplo, libros, películas, grabaciones musicales, etc.) requiere la concesión de licencias de derechos de diferentes titulares de derechos (por ejemplo, los autores, los artistas intérpretes o ejecutantes, o los productores). Las entidades de gestión colectiva son con frecuencia esenciales para facilitar la concesión de licencias sobre tales derechos, especialmente cuando la concesión directa de licencias por los titulares no resulta viable o práctica. Desde el punto de vista de los numerosos usuarios comerciales, activos en formas de explotación tradicionales (por ejemplo radiodifusión, retransmisión por cable) o nuevas (por ejemplo, descargas, servicios de *streaming*), la función de estas entidades es también fundamental. Por otra parte, desempeñan una función clave en la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, permitiendo que repertorios menores y poco conocidos accedan al mercado.

La gestión colectiva de derechos tiene una dimensión de mercado único. Incluso cuando las entidades de gestión colectiva conceden licencias limitadas a su propio territorio, estas licencias abarcan normalmente derechos tanto de titulares nacionales como de titulares de otros Estados miembros. Para los usos en línea, existe una demanda creciente de licencias referidas a varios Estados miembros o incluso a todos.

El grado en que los diferentes titulares de derechos y sectores recurren a la gestión colectiva varía, sobre todo en función de la preferencia de los titulares de derechos y de las necesidades y prácticas de los diferentes sectores. Los autores, en particular los autores de obras musicales (compositores y letristas), son los que más recurren a la gestión colectiva.

## 2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La evaluación de impacto señala dos tipos de problemas: los relativos al funcionamiento de las entidades de gestión colectiva en general (independientemente de la categoría de titulares de derechos que representen o de la categoría de derechos que gestionen) y los específicos de la concesión de licencias multiterritoriales para la explotación en línea de obras musicales. Estos problemas están interrelacionados, ya que los problemas de concesión de licencias se derivan, en gran medida, de la incapacidad de los titulares de derechos de acceder a la

información y de ejercer un control efectivo de determinadas entidades. En este sentido, el segundo problema (concesión de licencias) no puede resolverse sin abordar el primero.

### 2.1. Funcionamiento de las entidades de gestión colectiva en general

A lo largo de los años se ha adoptado un importante acervo en materia de derechos de autor para facilitar el funcionamiento del mercado único. Este acervo se ocupa casi exclusivamente de la definición de derechos, las limitaciones y excepciones y disposiciones conexas. Las Directivas sobre derechos de autor apenas tratan la gestión de los derechos y ninguna establece un marco para el funcionamiento de las entidades de gestión colectiva. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Comisión han desarrollado, sobre la base de las normas de competencia, principios importantes en relación con su gobernanza y transparencia, pero estos principios no se aplican de forma uniforme y correcta en la UE.

El enfoque seguido para regular la gestión colectiva de derechos varía entre los Estados miembros y en los últimos años se han ido acumulando pruebas que apuntan a la insuficiencia de los controles efectuados sobre el funcionamiento de varias entidades de gestión colectiva. Los titulares de derechos, en particular los titulares de derechos no nacionales, no están plenamente informados de las actividades de sus entidades ni pueden ejercer un control suficiente sobre ellas, especialmente por lo que se refiere a la recaudación, el tratamiento y la distribución de derechos. Asimismo, hay constancia de la mala gestión financiera de algunas entidades; las cantidades que deben abonarse a los titulares de derechos se acumulan sin mayor control y/o están mal gestionadas. Numerosas asociaciones de autores, editores, usuarios comerciales y consumidores consultados defienden la necesidad de adoptar medidas específicas centradas en la gobernanza y transparencia de las entidades de gestión colectiva, mientras que estas consideran que la autorregulación sería suficiente.

Para los titulares de derechos, la ineficacia de las entidades de gestión colectiva significa una pérdida de oportunidades (de concesión de licencias) y deducciones excesivas en sus ingresos. Para los usuarios, la insuficiente transparencia y rendición de cuentas da lugar a un deterioro de la calidad de los servicios y, en algunos casos, al encarecimiento de las licencias.

### 2.2. Concesión de licencias multiterritoriales para la explotación en línea de obras musicales

Los proveedores de servicios en línea necesitan con frecuencia obtener licencias multiterritoriales de repertorios musicales agregados o completos a fin de comenzar a prestar sus servicios. Actualmente deben combinar una serie de licencias multiterritoriales (concedidas por algunas entidades de gestión colectiva y agentes de editores musicales) con licencias territoriales (concedidas por algunas entidades de gestión colectiva), lo que resulta engorroso y restringe a menudo el ámbito territorial de los servicios en línea. Varias de las partes consultadas, entre ellas los usuarios comerciales, los editores y los productores de fonogramas, se quejan de esta situación y reclaman mejoras en la concesión de licencias multiterritoriales para la explotación en línea de obras musicales.

Si bien una serie de factores contribuyen a la fragmentación territorial de la oferta de música en línea (por ejemplo, las decisiones comerciales de los proveedores de servicios), las modalidades de concesión de licencias de derechos de autor influyen de manera importante en esta situación. Para los usuarios comerciales (en particular los pequeños y nuevos operadores), la obtención de licencias de derechos de autor para la utilización en línea de obras musicales, en particular para cubrir todo el repertorio («agregación»), resulta

complicada, larga y costosa[1]. No está adaptada a un mercado que evoluciona con suma rapidez. Este aspecto es importante para los usuarios comerciales, que necesitan la agregación de repertorios y la simplificación del proceso de adquisición de derechos y concesión de licencias. Muchas entidades no están preparadas para gestionar la concesión de licencias multiterritoriales en línea, que es una tarea complicada y costosa (gestionar un repertorio en múltiples países, interactuar con grandes proveedores de servicios multiterritoriales y procesar los datos relativos a la utilización generados en diferentes países). Entrar en el mercado sin la capacidad y los recursos técnicos necesarios entraña más problemas (facturación incorrecta o doble facturación, o retrasos importantes en la facturación a los usuarios y en los pagos a los titulares de derechos). Además, la concesión de licencias multiterritoriales adolece de falta de seguridad jurídica en cuanto a la aplicación del acervo y la posibilidad de que las entidades de gestión colectiva concedan licencias que abarquen varios países de la UE y/o a licenciatarios establecidos en otros Estados miembros.

En consecuencia, algunos proveedores podrían optar por comenzar a prestar servicios en un solo Estado miembro, o en un número reducido de Estados miembros, sin aprovechar la amplia base de consumidores que el mercado único digital puede ofrecer, mientras que otros podrían decidir poner en marcha servicios basados únicamente en un gran repertorio, algo que puede conseguirse con un número menor de licencias. Ello iría en detrimento de los repertorios locales y especializados y de la diversidad cultural. Para los consumidores, esto significa un acceso desigual a la amplia gama y a los diferentes tipos de servicios de música ofrecidos en toda la UE. Para los titulares de derechos, supone perder los mayores ingresos que podrían generarse si los consumidores accedieran a sus obras a través de nuevos servicios y en todo el mercado único.

## 3. SUBSIDIARIEDAD

La acción a nivel de la UE se justifica por la naturaleza transnacional del problema. Para todas las entidades de gestión colectiva, una parte significativa de la recaudación se deriva de repertorios no nacionales, ya que representan los derechos de titulares extranjeros. Para proteger los intereses de los titulares de derechos de la UE, todos los flujos de ingresos, incluidos los flujos transfronterizos, deben ser transparentes y registrarse. Asimismo, a los usuarios comerciales de toda la UE les interesa que las entidades funcionen de manera eficiente. Este objetivo solo puede lograrse si unas normas comunes básicas regulan la recaudación y distribución de derechos de manera coherente en toda la UE.

Facilitar la concesión de licencias multiterritoriales para la utilización de obras musicales en los servicios en línea y la agregación de repertorios es una cuestión de naturaleza transfronteriza que sin duda puede abordarse mejor a nivel de la UE. Gracias a un marco europeo, los usuarios, los titulares de derechos y los consumidores podrán beneficiarse de las oportunidades que ofrece el mercado único digital.

## 4. OBJETIVOS

El objetivo de la iniciativa es asegurar la contribución de la gestión colectiva de derechos al desarrollo del mercado único, merced a un marco coherente y eficaz de gobernanza y

[1] Estas dificultades son específicas de este ámbito, en parte porque otros sectores y titulares de derechos recurren mucho menos a la gestión colectiva para la concesión de licencias de derechos en línea y en parte por la forma en que la gestión de derechos de obras musicales ha evolucionado en Europa.

transparencia para la gestión colectiva de derechos y a la mejora del suministro de licencias multiterritoriales de obras musicales. Ello permitirá a los consumidores acceder a una mayor variedad de productos y servicios culturales. Los usuarios comerciales se beneficiarán del mejor funcionamiento y la mayor transparencia de la gestión colectiva y, en el entorno en línea, de un marco que facilite el acceso a las licencias para la prestación de servicios de música en toda la UE. Los titulares de derechos optimizarán sus ingresos al promover sus obras a mayor escala. La disponibilidad de un repertorio amplio y variado favorecerá la diversidad cultural. En consecuencia, los ciudadanos europeos podrán acceder a un mayor número de contenidos y servicios, también a nivel transfronterizo.

## 5. OPCIONES DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE LAS ENTIDADES DE GESTIÓN COLECTIVA

### 5.1. Opciones

Se analizaron cuatro opciones, incluida la de mantener el *statu quo*. La opción A2 (mejor aplicación efectiva) no implicaría ninguna intervención legislativa y se basaría únicamente en el control del cumplimiento de las normas en vigor en los Estados miembros y en la UE. La opción A3 (codificación de los principios existentes) supondría la codificación de las normas vigentes de la UE y la formulación de recomendaciones no vinculantes con respecto a la gestión colectiva de derechos. La opción A4 (marco de gobernanza y transparencia) completaría la opción A3 con normas basadas en principios que «colmarían las lagunas» y se adaptarían específicamente a la naturaleza de la gestión colectiva de derechos (transparencia de las operaciones financieras y participación de los titulares de derechos en el proceso de toma de decisiones). La subopción A4a combinaría la intervención reguladora con la autorregulación del sector. La subopción A4b implicaría una legislación más extensa, con la creación de un marco jurídico exhaustivo para todas las entidades de gestión colectiva europeas.

### 5.2. Impacto

Mejorar la aplicación efectiva de la legislación reforzaría la supervisión reglamentaria de las entidades de gestión colectiva, pero los problemas de gobernanza se abordarían solamente de forma limitada, con lo que el control de los titulares de derechos sobre las entidades no mejoraría excesivamente. La opción A3 sería más eficaz, puesto que introduciría un marco mínimo de gobernanza y transparencia, aunque no mejoraría la calidad de cuestiones fundamentales, como la gestión financiera. La opción A4 permitiría a los titulares de derechos acceder a información de referencia exacta, detallada y pertinente sobre los resultados de las entidades, en particular información financiera, y aseguraría la participación efectiva de los titulares de derechos en el proceso de toma de decisiones. Las subopciones A4a y A4b podrían lograr resultados similares, pero la experiencia anterior suscita dudas acerca de la eficacia de la subopción A4a, mientras que la subopción A4b no dejaría a los Estados miembros margen de maniobra para regular el funcionamiento de las entidades de gestión colectiva.

### 5.3. Costes

La opción A2 no acarrearía costes de cumplimiento para las entidades de gestión colectiva, ya que no supondría ninguna intervención legislativa. La carga sería para la Comisión y las autoridades nacionales responsables de la aplicación. La opción A3 requeriría el establecimiento de mecanismos de resolución de litigios para los titulares de derechos y los

usuarios (los costes reales variarían en función de la naturaleza del mecanismo elegido). El coste de la opción preferida (A4) sería relativamente mayor, ya que esta opción combina la opción A3 con elementos adicionales. La mayor parte de los costes adicionales de la opción A4 estarían relacionados con la aplicación de nuevas normas relativas a la gestión de los fondos (no se dispone de datos para estimar estos costes) y a la información financiera y la auditoría (el coste anual se estima en aproximadamente 4,1 millones de euros de media para todas las entidades de gestión colectiva de la UE). Sin embargo, el coste de la opción A4 debe considerarse en relación con las mejoras de eficiencia que se conseguirían. Los costes de la subopción A4a dependerían del alcance de las normas acordadas en el diálogo entre las partes interesadas. La subopción A4b es la que acarrearía los costes de cumplimiento más elevados.

## 6. OPCIONES DE ACTUACIÓN EN RELACIÓN CON LA CONCESIÓN DE LICENCIAS MULTITERRITORIALES PARA LA UTILIZACIÓN EN LÍNEA DE OBRAS MUSICALES

### 6.1. Opciones

Se analizaron cinco opciones, incluida la de mantener el *statu quo*. La opción B2 (pasaporte europeo de licencias) favorecería la agregación de repertorios para la utilización en línea sobre obras musicales a escala de la UE, así como la concesión de licencias de derechos a través de infraestructuras eficaces y adaptadas de concesión de licencias multiterritoriales. Para ello, las entidades de gestión colectiva que otorguen licencias multiterritoriales de derechos en línea de obras musicales estarían obligadas a respetar un conjunto predefinido de condiciones, destinadas a garantizar una capacidad suficiente en materia de tratamiento de datos y facturación, el cumplimiento de determinadas normas de transparencia con respecto a los titulares de derechos y los usuarios y la posibilidad de recurrir a un mecanismo de resolución de litigios. El derecho a añadir un repertorio a una «entidad con pasaporte» garantizaría a todos los titulares de derechos la posibilidad de conceder sus derechos sobre una base multiterritorial.

La opción B3 (concesión directa de licencias paralelas) facultaría a los titulares de derechos para otorgar directamente licencias a los usuarios, en paralelo con su pertenencia a una entidad de gestión colectiva. Para ello, los mandatos de las entidades tendrían que ser no exclusivos: el titular de derechos ya no tendría que retirar sus derechos de una entidad para conceder él mismo las licencias.

La opción B4 (concesión de licencias colectivas ampliadas y principio del país de origen) establecería la presunción de que cada entidad de gestión colectiva tiene potestad para conceder licencias «globales» para usos en línea en relación con un repertorio completo, si bien los titulares de derechos (y otras entidades) tendrían la posibilidad de optar por no participar en la concesión de este tipo de licencias. Ello se combinaría con el establecimiento del principio del país de origen, de manera que la licencia o licencias se obtendrían al amparo de la legislación de un solo Estado miembro.

La opción B5 (portal centralizado) permitiría a las entidades de gestión colectiva poner en común sus repertorios en un portal central para la concesión de licencias multiterritoriales. Esta opción permitiría la creación de una organización paneuropea con poder monopolístico *de facto* y plantearía en principio problemas de competencia. En consecuencia, los efectos de esta opción no se analizaron.

### 6.2. Impacto

La opción B2 implicaría la agregación de repertorios en las estructuras que concedan licencias y permitiría a todas las entidades autorizar sus repertorios sobre una base multiterritorial a través de dichas estructuras. La opción B3 permitiría a los titulares de derechos conceder directamente licencias paralelas, flexibles y adaptadas a los servicios en línea, y beneficiarse de la mejora de los servicios de gestión. No obstante, también se correría el riesgo de crear un sistema de concesión de licencias a dos niveles, con un nivel inferior para los repertorios locales o especializados más limitados, lo que tendría un impacto negativo en la diversidad cultural. La opción B4 permitiría en principio a todas las entidades locales administrar los derechos sobre todo el repertorio a escala multiterritorial, sin asegurar que estas entidades puedan proporcionar licencias adecuadas a los usuarios o que los derechos de los titulares se gestionen correctamente. También es probable que con esta opción las entidades y los titulares de derechos que ya conceden licencias multiterritoriales optaran por no participar en las entidades locales (generando más desagregación).

### 6.3. Costes

La opción B2 implicaría costes para las «entidades con pasaporte», pero mejoraría la eficacia de los servicios de gestión de derechos prestados. Normalmente, solo las entidades mejor situadas para afrontar estos costes incurrirían en ellos, mientras que las demás podrían recurrir a sus servicios. La opción B3 sería la opción menos costosa, al exigir únicamente que los mandatos de las entidades de gestión colectiva sean no exclusivos. La opción B4 obligaría a los Estados miembros a reforzar la supervisión de las entidades que conceden licencias ampliadas y acarrearía costes para las entidades (notificación a los Estados miembros y modificación de sus estatutos para salvaguardar los derechos de los titulares de derechos «no representados») y para los titulares de derechos y las entidades que tuvieran que desvincularse para a llevar a cabo sus propias actividades de concesión de licencias multiterritoriales.

## 7. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Un marco de gobernanza y transparencia (opción A4) combinado con el pasaporte europeo de licencias (opción B2) es la vía más adecuada para alcanzar los objetivos.

## 8. INSTRUMENTO ELEGIDO

Una directiva es el instrumento que mejor garantiza unas normas homogéneas y eficaces de gobernanza y transparencia en toda la UE, al tiempo que permite a los Estados miembros adaptar sus sistemas jurídicos en vigor. Una directiva permite también distintos grados de armonización, en función de los aspectos específicos abordados, lo que resulta particularmente importante habida cuenta de los diferentes, aunque conexos, ámbitos que se regularán.

## 9. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Inmediatamente después de la adopción de la propuesta, la Comisión organizará seminarios sobre trasposición con la participación de representantes de los Estados miembros para ayudar a estos en el proceso de transposición y facilitar el intercambio de información.

A medio y largo plazo, la Comisión se centrará en el seguimiento, sobre la base de un conjunto de indicadores bien definidos, de los efectos directos, como la mejora de la transparencia y la gobernanza de las entidades de gestión colectiva y la facilidad de obtener licencias multiterritoriales.

Cinco años después de la fecha de transposición podría procederse a una primera evaluación global.