

FORO DE ACTUALIDAD

UNIÓN EUROPEA

LA AGENDA DIGITAL PARA EUROPA: HACIA EL MERCADO ÚNICO DIGITAL

La Agenda Digital para Europa: hacia el mercado único digital

La Agenda Digital para Europa recientemente adoptada por la Comisión Europea tiene por objetivo definir la función de propulsora esencial que deberá desempeñar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación ("TIC") para poder cumplir los objetivos de la estrategia Europa 2020. Con tal propósito, el documento subraya las políticas y las acciones que deben llevarse a cabo para lograr que los beneficios de la revolución digital alcancen a todos. El comentario que se realiza a continuación describe los siete obstáculos más significativos que socavan los esfuerzos realizados para explotar las TIC, así como las acciones clave propuestas por la Comisión, muchas de las cuales conllevarán novedades legislativas importantes.

Digital Agenda for Europe: Towards a digital market

The Digital Agenda for Europe recently adopted by the European Commission aims to define the key enabling role that the use of information and communication technologies ("ICT") will have to play in order to achieve the goals set by the Europe 2020 Strategy. It outlines policies and actions that will maximise the benefits for all of the digital revolution. This article describes the seven most significant obstacles that undermine efforts to exploit ICT and highlights the key actions proposed by the Commission, most of which will involve significant legislative changes.

Introducción

Con el objetivo de suprimir los obstáculos que actualmente impiden obtener un máximo rendimiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación («TIC») en el seno de la Unión Europea, la Comisión Europea adoptó el pasado 19 de mayo de 2010, mediante una Comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM [2010] 245 final), la denominada Agenda Digital Europea (la «Agenda»).

Se trata de una de las siete iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020, puesta en marcha en marzo de 2010 con el objetivo de salir de la crisis y preparar la economía de la UE para los retos de la próxima década. Tal y como de su propio texto se

desprende, la Agenda persigue la obtención de los beneficios económicos y sociales sostenibles que pueden derivar de un mercado único digital basado en una internet rápida y ultrarrápida y en unas aplicaciones interoperables.

Enmarcada en el contexto de crisis actual, la Agenda realiza un repaso de los principales problemas actuales y de los retos que deberá afrontar la UE para maximizar el potencial económico y social de las TIC, y en particular de internet, como soporte esencial de la actividad económica y social. Para ello se apuntan las líneas de acción a seguir en los próximos años a nivel europeo y se establecen los objetivos esenciales que deberán alcanzarse. Son siete los campos de actuación prioritarios que aborda la Agenda, a saber:

- (i) la creación de un mercado único digital;

(ii) la mejora de las condiciones marco para la interoperabilidad entre productos y servicios de TIC;

(iii) el fomento de la confianza y la seguridad en internet;

(iv) garantizar la oferta de un acceso a internet mucho más rápido;

(v) estimular la inversión en investigación y desarrollo;

(vi) el fomento de la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales; y

(vii) la aplicación de las TIC para abordar retos sociales tales como el cambio climático, los costes crecientes de la atención sanitaria y el envejecimiento de la población.

Cada uno de estos campos de actuación merece un detenido análisis en el que la Comisión trata de dilucidar cuáles son los principales problemas y obstáculos que se suscitan en el ámbito europeo, para seguidamente proponer una serie de medidas y vías de solución que finalmente se concretan en la adopción de «acciones clave» (que ascienden a un total de dieciséis) y «otras acciones».

La lista de los siete obstáculos más importantes confeccionada por la Comisión parte de la base de una consulta con las partes interesadas y de los elementos contenidos tanto en la declaración de Granada de abril de 2010 como en la resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo del mismo año. Estos obstáculos —subraya la Comisión en el documento— socavan gravemente los esfuerzos realizados para explotar las TIC, evidenciando la necesidad de una respuesta política global y unificada a nivel europeo.

A continuación trataremos de desgranar los aspectos más relevantes de estos siete campos de actuación, señalando oportunamente cuáles son las correspondientes acciones clave propuestas por el ejecutivo comunitario y su incidencia en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, particularmente en materias como el derecho de los servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico, la propiedad intelectual, las telecomunicaciones o la protección de datos de carácter personal.

Un mercado único digital

La fragmentación de los mercados digitales constituye el primer gran obstáculo que debe afrontar la

Unión Europea, cuya competitividad en la economía digital se ve sensiblemente afectada. Señala la Comisión, en este sentido, que Europa sigue siendo «*un mosaico de mercados nacionales en línea*». Por ello resultan fundamentales la creación de contenidos y servicios en línea atractivos y su libre circulación dentro de la UE y a través de sus fronteras. De modo significativo trae la Comisión a colación los casos de Google, eBay o Facebook, ejemplos todos ellos de negocios de éxito en internet que tienen su origen fuera de Europa.

Relacionado con lo anterior aparece el problema de la gestión de derechos. La carencia en Europa de un mercado unificado en el sector de los contenidos obliga a buscar unas soluciones más sencillas, uniformes y neutras con respecto a la tecnología para la concesión de licencias transfronterizas y paneuropeas en el sector audiovisual, preservando, eso sí, la libertad contractual de los titulares de derechos. Europa necesita impulsar la creación, producción y distribución de contenidos digitales, sin olvidar que la disponibilidad de una oferta legal en línea amplia y atractiva constituiría asimismo una respuesta eficaz a la piratería. En este contexto se enmarca la primera acción clave propuesta en la Agenda:

Acción clave 1: Simplificar la autorización de derechos de autor, su gestión y la concesión de licencias transfronterizas,

- mejorando la gobernanza, la transparencia y la concesión de licencias paneuropeas para la gestión de derechos (en línea) mediante una propuesta de Directiva marco sobre gestión colectiva de derechos en 2010 a más tardar;
- creando un marco jurídico que facilite la digitalización y difusión de obras culturales en Europa mediante una propuesta de Directiva sobre obras huérfanas a más tardar en 2010, y que permita entablar un diálogo con las partes interesadas con vistas a impulsar medidas sobre las obras agotadas, complementado con bases de datos de información sobre derechos;
- a más tardar en 2012, revisando la Directiva sobre la reutilización de la información del sector público, y en particular su ámbito de aplicación y los principios de tarificación del acceso y el uso.

En línea con lo anterior, el objetivo de un mercado único digital conlleva también emprender una sim-

plificación de las transacciones en línea y transfronterizas de comercio electrónico. Y es que, como apunta la Comisión, las transacciones en el entorno digital siguen siendo demasiado complejas, dadas las incoherencias en la aplicación de la normativa en los Estados miembros. La fragmentación del mercado de la facturación y los pagos electrónicos requiere llevar a término la Zona Única de Pagos en Euros («ZUPE»). En este sentido, la Comisión propone las dos acciones clave siguientes:

Acción clave 2: Garantizar que se lleve a término la Zona Única de Pagos en Euros (ZUPE), si es necesario mediante medidas legales vinculantes que fijen una fecha límite para la migración antes de 2010 y para concluir la migración, y facilitar la aparición de un marco europeo interoperable para la facturación electrónica mediante una Comunicación sobre facturación electrónica y estableciendo un foro de partes interesadas.

Acción clave 3: Proponer, en 2011, una revisión de la Directiva sobre la firma electrónica con vistas a establecer un marco jurídico para el reconocimiento y la interoperabilidad transfronterizas de los sistemas seguros de autenticación electrónica.

Un tercer elemento relevante en el contexto del mercado único en línea es la confianza de los ciudadanos en el mundo digital, en especial por lo que a la privacidad y a la protección de datos personales se refiere. Para infundir dicha confianza en el ciberespacio, la Comisión propone, entre otras medidas, la publicación de un código digital que compendie de manera clara y accesible los derechos de los ciudadanos en el mundo en línea, así como la creación de marcas de confianza en línea de la UE, en particular para los sitios webs de venta al por menor, y de un sistema de solución de controversias en línea para toda la Unión. En materia de protección de datos se plantea la siguiente acción clave:

Acción clave 4: Revisar el marco regulador de la protección de datos de la UE con vistas a reforzar la confianza de las personas y fortalecer sus derechos, para finales de 2010.

Por último, la consecución de un mercado digital único requerirá –de acuerdo con el ejecutivo comunitario– reforzar el mercado único de los servicios de telecomunicación, siendo para ello necesaria la aplicación rápida y coherente del marco regulador modificado, junto con una mayor coordinación en el uso del espectro y, cuando proceda, la armonización de bandas espectrales para crear economías de escala en los mercados de equipos y servicios. Asi-

mismo, la Comisión propondrá medidas para incrementar la armonización de los recursos de numeración para la prestación de servicios comerciales en toda Europa.

Interoperabilidad y normas

Subraya la Comisión que Europa no obtiene aún el máximo beneficio de la interoperabilidad, particularmente por deficiencias en materia de fijación de normas, contratación pública y coordinación entre autoridades públicas. La interoperabilidad entre dispositivos, aplicaciones, repositorios de datos, servicios y redes, necesaria para beneficiarse plenamente del despliegue de las TIC, se puede potenciar a través de tres vías: (i) mejorando el establecimiento de normas de TIC, por ejemplo a través de unas orientaciones sobre una nueva normativa de divulgación *ex ante* transparente para los derechos de propiedad intelectual esenciales y las condiciones de concesión de licencias en el establecimiento de normas (normativa que la Comisión promoverá, a más tardar, en 2011); (ii) promoviendo un mejor uso, por las autoridades públicas, de las normas pertinentes cuando adquieran *hardware*, *software* y servicios de TI; y (iii) mejorando la interoperabilidad a través de la coordinación, mediante la adopción por la Comisión de una ambiciosa Estrategia Europea de Interoperabilidad y del Marco Europeo de Interoperabilidad. En este sentido, la quinta acción clave propuesta en la Agenda es del siguiente tenor:

Acción clave 5: Proponer, dentro de la revisión de la política de normalización de la UE, medidas legales sobre la interoperabilidad de las TIC, a más tardar en 2010, para reformar la normativa sobre la aplicación de las normas de TIC en Europa, a fin de permitir el uso de ciertas normas de foros y consorcios de TIC.

Confianza y seguridad

El incremento de la ciberdelincuencia y el riesgo de escasa confianza en las redes constituyen dos grandes obstáculos cuya superación se antoja crucial para que los europeos se decidan a emprender unas actividades en línea cada vez más sofisticadas. Paralelamente, el auge de internet y el mundo digital plantean nuevos retos en materia de protección de datos personales y del derecho a la intimidad. Resulta imprescindible, por lo tanto, que las redes

y sistemas informáticos europeos sean resistentes y seguros ante todo tipo de amenazas nuevas, algunas tan recurrentes en los últimos años como son la multiplicación del correo no deseado, la propagación de virus y programas dañinos, los robos de identidad y los fraudes en línea.

Por ello, la Agenda pone especial énfasis en la necesidad de afrontar estas amenazas y reforzar la seguridad en la sociedad digital, incidiendo particularmente en el derecho a la intimidad y la protección de los datos personales. Así pues, apunta la Comisión, entre otras medidas, que la revisión del marco general de protección de datos recientemente puesta en marcha incluirá una posible ampliación de la obligación de notificar las violaciones de la seguridad de los datos, y que la aplicación de la prohibición del correo no solicitado se reforzará utilizando la red de cooperación en materia de protección de los consumidores («CPC»). Asimismo, el ejecutivo comunitario respaldará los puntos de notificación de contenidos ilícitos en línea (*hotlines*) y establecerá una plataforma europea de la ciberdelincuencia a más tardar en 2012. A su vez, se proponen las dos acciones clave siguientes:

Acción clave 6: Presentar en 2010 medidas encaminadas a conseguir una política de seguridad de las redes y de la información reforzada y de alto nivel, incluyendo iniciativas legislativas tales como una Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información («ENISA») renovada y medidas que permitan reaccionar con más rapidez en caso de ciberataque, incluyendo un CERT (equipo de respuesta a emergencias informáticas) para las instituciones de la UE.

Acción clave 7: Presentar medidas, incluyendo iniciativas legislativas, para combatir los ciberataques contra los sistemas de información a más tardar en 2010, y una normativa conexa sobre la jurisdicción en el ciberespacio a nivel europeo e internacional a más tardar en 2013.

Acceso rápido y ultrarrápido a internet

La ausencia de inversión en redes pone de relieve la necesidad de garantizar el despliegue y la adopción de la banda ancha para todos los europeos, a velocidades crecientes, a través de tecnologías tanto fijas como inalámbricas. A su vez, resalta la Comisión que es preciso hacer más para facilitar la inversión en las nuevas redes ultrarrápidas de internet, abiertas y competitivas, que constituirán las arterias

de la economía del futuro. Europa –añade la Comisión– necesita un acceso a internet rápido y ultrarrápido generalizado y a un precio competitivo.

Para ello, la estrategia Europa 2020 ha reafirmado el objetivo de poner la banda ancha a disposición de todos los europeos a más tardar en 2013 y se propone que, para 2020, todos los europeos tengan acceso a unas velocidades de internet muy superiores, por encima de los 30 Mbps, y que el 50% o más de los hogares europeos estén abonados a conexiones de internet por encima de los 100 Mbps. Para alcanzar estas ambiciosas metas se establecen dos objetivos paralelos: (i) garantizar la cobertura universal de la banda ancha (combinando la fija y la inalámbrica) con velocidades de internet que vayan aumentando gradualmente hasta los 30 Mbps y más, y (ii) con el tiempo, fomentar el despliegue y la adopción de las redes de acceso de nueva generación («NGA») en una gran parte del territorio de la UE, para hacer posibles conexiones ultrarrápidas de internet por encima de los 100 Mbps. En síntesis, la acción clave propuesta en este ámbito es la siguiente:

Acción clave 8: La Comisión adoptará, en 2010, una Comunicación sobre la banda ancha que establecerá un marco común para las acciones de la UE y de los Estados miembros encaminadas a alcanzar los objetivos en materia de banda ancha de Europa 2020, incluyendo:

- reforzar y racionalizar, dentro de este marco, la financiación de la banda ancha de alta velocidad a través de los instrumentos de la UE (p.ej., FEDER, PERD, FEADER, RTE, PIC), a más tardar en 2014, y explorar la manera de atraer capitales para las inversiones en la banda ancha a través de la promoción del crédito.
- proponer un ambicioso programa europeo de política del espectro en 2010, para que decidan al respecto el Parlamento Europeo y el Consejo, que cree una política del espectro coordinada y estratégica a nivel de la UE a fin de incrementar la eficacia de la gestión del espectro radioeléctrico y de maximizar los beneficios para los consumidores y la industria;
- publicar una Recomendación en 2010 para fomentar la inversión en las redes de acceso de próxima generación competitivas a través de unas medidas reguladoras claras y eficaces.

Para conseguir tales metas, la Comisión compele también a los Estados miembros a elaborar y dar operatividad, a más tardar en 2012, a unos planes nacionales de banda ancha que satisfagan los objetivos de cobertura, velocidad y asimilación definidos en la estrategia Europa 2020.

Investigación e innovación

La Agenda aborda este campo de actuación señalando que Europa sigue invirtiendo poco, fragmentando sus esfuerzos, infrautilizando la creatividad de las PYME y fracasando en su empeño por transformar la ventaja intelectual de la investigación en la ventaja competitiva de unas innovaciones basadas en el mercado. La falta de inversiones en I+D sobre TIC constituye, en consecuencia, una amenaza para el conjunto de los sectores europeos de fabricación y servicios, al representar las TIC una proporción significativa del valor añadido total en dichos sectores.

Para paliar estas deficiencias, la Comisión propone, en primer lugar, incrementar los esfuerzos y la eficiencia. A estos efectos presentará, en 2010, una completa estrategia de investigación e innovación. Asimismo, se considera imprescindible explotar el mercado único para impulsar la innovación en TIC, de modo que las autoridades públicas europeas deberán unir sus esfuerzos para armonizar la reglamentación, la contratación y la normalización a fin de favorecer la innovación. Y, finalmente, en los programas financiados por la UE se prestará apoyo a las iniciativas lideradas por la industria cuyo objetivo sean las normas y plataformas abiertas para nuevos productos y servicios. A todo ello cabe añadir lo establecido por la novena acción clave:

Acción clave 9: Suscitar más inversión privada mediante el uso estratégico de la contratación pre-comercial y las asociaciones público-privadas, utilizando los fondos estructurales para la investigación y la innovación y manteniendo el ritmo de un 20% de incremento anual del presupuesto de I+D sobre TIC establecido en el 7.º Programa Marco.

Fomento de la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales

Subraya la Comisión que Europa padece una creciente penuria de cualificación profesional en las TIC y un déficit en la alfabetización digital, carencias que no hacen sino ahondar aún más en la

denominada «brecha digital», excluyendo a muchos ciudadanos de la sociedad y la economía digitales y limitando el impacto positivo que pueden tener las TIC sobre el aumento de la productividad.

En este sentido, la Agenda considera esencial educar a los ciudadanos europeos para que utilicen las TIC y los medios de comunicación digitales, siendo para ello preciso incrementar y mejorar la oferta de personal especializado en las TIC y en los negocios electrónicos, es decir, con la capacitación digital necesaria para la innovación y el crecimiento. Por lo demás, es necesario que los servicios digitales estén al alcance de todos. En particular, los contenidos electrónicos deben estar plenamente disponibles para las personas con discapacidad. En síntesis, las acciones clave propuestas por la Comisión por lo que se refiere a este campo de actuación fijan los siguientes objetivos:

Acción clave 10: Proponer la alfabetización y las competencias digitales como prioridad para el Reglamento del Fondo Social Europeo (2014-2020).

Acción clave 11: A más tardar en 2012, desarrollar herramientas que permitan identificar y reconocer las competencias de los profesionales y los usuarios de las TIC, en relación con el Marco Europeo de Cualificaciones y con EUROPASS, y desarrollar un Marco Europeo sobre el Profesionalismo en las TIC para incrementar las competencias y la movilidad por toda Europa de los profesionales de las TIC.

Beneficios para la sociedad que hacen posibles las TIC

El uso y la aplicación de las TIC resultan claves para hacer frente a retos futuros tales como el envejecimiento de la población, el cambio climático, la reducción del consumo energético, la mejora de la eficiencia del transporte y de la movilidad, la autonomía de los pacientes y la inclusión de las personas con discapacidad.

En materia de medio ambiente, la UE se ha comprometido a reducir sus emisiones de gases invernadero de aquí a 2020 en un 20% como mínimo con respecto de los niveles de 1990 y a mejorar la eficiencia energética en un 20%. La Agenda subraya el importante papel que puede desempeñar el sector de las TIC en relación con este reto, estableciendo para ello una nueva acción clave:

Acción clave 12: La Comisión evaluará, a más tardar en 2011, si el sector de las TIC ha cumplido el plazo para adoptar unas metodologías de medición comunes en relación con el rendimiento energético y las emisiones de gases de invernadero del propio sector y proponer medidas legales si procede.

Otra de las vertientes que aborda la Agenda en relación con los beneficios de las TIC para la sociedad es la relativa a la implantación de las tecnologías de sanidad digital en Europa. Para explotar a fondo estas nuevas posibilidades, la Comisión incide en la necesidad de suprimir los obstáculos legales y organizativos, en especial los que se oponen a la interoperabilidad paneuropea, y de reforzar la cooperación entre los Estados miembros. A estos efectos, son dos las acciones clave propuestas por el ejecutivo comunitario:

Acción clave 13: Acometer acciones piloto para equipar a los europeos con un acceso en línea seguro a sus datos médicos a más tardar en 2015 y conseguir para 2020 un despliegue generalizado de los servicios de telemedicina.

Acción clave 14: Proponer una recomendación que defina un conjunto mínimo común de datos relativos a los pacientes para la interoperabilidad de las historias de los pacientes a las que se acceda o que se intercambien por vía electrónica en los Estados miembros, a más tardar en 2012.

La promoción y la protección de la diversidad cultural y de los contenidos creativos constituye otro de los campos en los que sin duda incide el despliegue de las TIC, ya que, al ser ahora la reproducción más rápida y menos costosa, los nuevos medios de comunicación digitales permiten una distribución más amplia de tales contenidos. En este sentido, la digitalización se ha convertido en un instrumento especialmente útil a la hora de preservar la diversidad cultural europea.

Sin embargo, como bien apunta la Comisión, la fragmentación y la complejidad del actual sistema de concesión de licencias obstaculizan también la digitalización de una buena parte del patrimonio cultural reciente de Europa. En consecuencia, la Agenda subraya la necesidad de mejorar la autorización de derechos y reforzar *Europeana*, la biblioteca digital pública de la UE. En esta misma línea se enmarca la decimoquinta acción clave:

Acción clave 15: A más tardar en 2012, la Comisión propondrá un modelo sostenible para la financiación de *Europeana*, la biblioteca digital pública de la UE, y la digitalización de contenidos.

Asimismo, la Comisión tiene previsto publicar, a más tardar en 2011, una recomendación sobre la promoción de la digitalización del cine europeo, ya que, tal y como resalta la Agenda, la asimilación del cine digital en Europa ha sido, por motivos técnicos (normas) y económicos (modelos de negocio), más lenta de lo previsto.

Finalmente, otro de los aspectos que aborda la Agenda es el relativo a la administración electrónica, que se erige como una opción válida para reducir costes y ahorrar tiempo tanto a las administraciones públicas como a los ciudadanos y las empresas. Sin embargo, actualmente siguen existiendo diferencias entre los Estados miembros en cuanto a los servicios de administración electrónica, y, además, su asimilación por los ciudadanos es escasa. A ello se añade el hecho de que la mayor parte de los servicios públicos en línea no funcionan a través de las fronteras, lo que, como es lógico, repercute negativamente en la movilidad de empresas y ciudadanos.

Por lo tanto, la Agenda resalta la necesidad de que Europa cuente con una cooperación administrativa más adecuada para desarrollar y desplegar servicios públicos en línea transfronterizos. Ello incluye —como recuerda la Comisión— la implantación de una contratación pública electrónica integral, así como de unos servicios transfronterizos de identificación y autenticación electrónicas. La acción clave decimosexta lo expresa en los siguientes términos:

Acción clave 16: La Comisión propondrá, a más tardar en 2012, una Decisión del Parlamento y del Consejo para garantizar el reconocimiento mutuo de la identificación y la autenticación electrónicas en toda la UE sobre la base de unos «servicios de autenticación» en línea que se ofrecerán en todos los Estados miembros (que podrán utilizar los documentos oficiales más adecuados, expedidos por el sector público o el privado).

Recapitulación final

Tal y como se desprende del tenor de las acciones claves que se establecen en la Agenda Digital Europea, la Comisión ha optado por lanzar un ambicioso plan con el objetivo de maximizar el potencial económico y social de las TIC como soporte esencial de la actividad económica y social europea. La Agenda, una de las siete iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020, propone relevantes medidas que es preciso adoptar urgentemente para

poner a Europa en la senda de una sociedad y una economía crecientemente digitales.

Para ello, el ejecutivo comunitario ha identificado los principales obstáculos que impiden a Europa ponerse al nivel de sus socios industriales en este ámbito y que agrandan progresivamente la brecha digital existente en la actualidad. Tales obstáculos han evidenciado la necesidad de una respuesta política global y unificada a nivel europeo, enmarcándose en ella las distintas medidas concretas propuestas a lo largo del texto analizado.

Se trata, sin duda, de medidas y acciones ambiciosas que deben adoptarse sin demora. Muchas de

ellas conllevarán novedades legislativas importantes, como las inminentes Directivas en materia de gestión colectiva de derechos o sobre obras huérfanas, orientadas ambas hacia la consecución de un mercado digital único y dinámico. En definitiva, de la capacidad de lograr una adaptación y aplicación rápidas de estas medidas dependerá, en buena parte, el éxito de esta Agenda Digital Europea y, por ende, de la capacidad de la UE para afianzar su crecimiento en el contexto de la revolución digital.

AGUSTÍN GONZÁLEZ Y XAVIER DOMÈNECH CORBELLA*

* Abogados del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Madrid).