COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.08.1996
COM(96) 392 final

96/0220 (COD)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL

La transparencia normativa en el mercado interior para los servicios de la Sociedad de la Información

---

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

que modifica por tercera vez la Directiva 83/189/CEE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas

(presentada por la Comisión)

Sumario

Síntesis

Introducción

I. Los servicios de la Sociedad de la Información en el mercado interior

A. Hacia un mercado europeo de los servicios
B. Marco jurídico actual del mercado interior

II. Necesidad de un mecanismo de transparencia

A. Perspectivas de actividades normativas en los Estados miembros
B. Riesgos para el funcionamiento del mercado interior

III. Presentación del mecanismo de transparencia

A. Objetivos
B. Enfoque general
C. Instrumento jurídico
D. Ámbito de aplicación
E. Fundamento jurídico
F. Subsidiariedad

IV. Propuesta de Directiva

Índice

SÍNTESIS

INTRODUCCIÓN 1

I. **LOS SERVICIOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL MERCADO INTERIOR**

A. Hacia un mercado europeo de los servicios 4

1. Una gran diversidad de servicios 4
2. Un desarrollo progresivo de los mercados 6
3. Un desarrollo dispar desde el punto de vista geográfico 8
4. Un desarrollo indispensable de los servicios transfronterizos 9

B. Marco jurídico actual del mercado interior 11

II. **NECESIDAD DE UN MECANISMO DE TRANSPARENCIA** 14

A. Perspectivas de actividades normativas en los Estados miembros 14

1. Movilización prerreglamentaria en los Estados miembros 14
2. Nuevas necesidades normativas 19
   a) Necesidad de nuevas protecciones 19
   b) Necesidad de simplificar protecciones ya existentes 20
3. Un movimiento normativo de gran amplitud y escalonado 21
   a) Un amplio espectro de normas 21
   b) Un calendario flexible y muy escalonado 22

B. Riesgos para el funcionamiento del mercado interior 23

1. Riesgos de nueva fragmentación del mercado interior 23
2. Riesgos de sobrerregulación 25
3. Riesgos de incoherencia 26

III. **PRESENTACIÓN DEL MECANISMO DE TRANSPARENCIA** 27

A. Objetivos 27

B. Enfoque general 28
1. Experiencia de los mecanismos de transparencia ya existentes 28
2. Mecanismo de transparencia que se propone 32

C. Instrumento jurídico 34

D. Ámbito de aplicación 35
1. Normativas sobre los servicios que se han de notificar 35
2. Excepciones 37

E. Fundamento jurídico 38

F. Subsidiariedad 39

IV. PROPUESTA DE DIRECTIVA 41

Síntesis

1. El objetivo de la presente Comunicación y de la propuesta de directiva del Consejo que la acompaña consisten en establecer a nivel comunitario un procedimiento de información y consulta sobre los eventuales proyectos de reglamentación relativos a los servicios de la Sociedad de la Información.

2. Dentro de su política general sobre la Sociedad de la Información, la Comisión pretende desarrollar un marco jurídico que permita, entre otras cosas, a los nuevos servicios integrados en la Sociedad de la Información beneficiarse de las oportunidades ofrecidas por el espacio sin fronteras, respetando al propio tiempo los correspondientes objetivos fundamentales de interés general y teniendo debidamente en cuenta los factores sociales, sociológicos y culturales que intervienen en este ámbito. Estos servicios serán (o son ya) de una gran diversidad y constituirán una amplia gama, dado que se tratará especialmente de diarios electrónicos, servicios de educación o atención sanitaria a distancia, servicios de turismo a distancia, de venta electrónica a distancia de bienes y servicios, servicios de apuestas a distancia, juegos y pasatiempos interactivos, servicios de esparcimiento, etc. En general, estos servicios se caracterizan por el hecho de que se prestan a distancia por vía electrónica y pretenden responder a una o más solicitudes individuales de un destinatario de servicios específico. Debido a esta última característica, se tratará de servicios "interactivos", dado que el prestador actuará en función de las solicitudes específicas de un destinatario y viceversa.

3. El espacio sin fronteras interiores es un elemento fundamental para el desarrollo de estos servicios puesto que va a permitirles atravesar las fronteras y ofrecer así a los ciudadanos nuevas posibilidades de comunicar y recibir informaciones, a los consumidores, nuevas formas de acceso fiables a los bienes o servicios y, a la industria europea de los servicios, nuevas oportunidades de potenciar su competitividad.

4. El desarrollo de estos servicios no se realiza actualmente en una vacío jurídico, puesto que las normas de mercado interior, especialmente los artículos 52 (libertad de establecimiento) y 59 (libre circulación de servicios) del Tratado y el derecho derivado en vigor, constituyen ya un marco jurídico de base. No obstante, los múltiples trabajos que se han puesto en marcha en la materia a nivel nacional o comunitario (estudios, informes y grupos de reflexión) coinciden en la necesidad de adaptar las normativas nacionales vigentes aplicables a los servicios actuales para responder a las especificidades de los nuevos servicios de la Sociedad de la Información y predicen un importante movimiento normativo en este contexto. Estos servicios podrán generar riesgos diferentes de los cubiertos por las normativas actuales sobre los servicios tradicionales o los servicios de radiodifusión televisiva o telecomunicación. Por lo tanto, será preciso modificar varias normativas actuales para garantizar una protección más adecuada del interés general o, por el contrario, para simplificarlas cuando no se justifique su aplicación. Por otra parte, el gran

interés generado por el tema de la Sociedad de la Información confirma que corremos el riesgo de encontrarnos en vísperas de una fuerte actividad reglamentaria.

5. Sin una coordinación a nivel comunitario, todo tiende a indicar que estas nuevas normativas diferirán mucho entre los distintos Estados miembros, dado que a cada uno de ellos le motivan preocupaciones específicas, fruto de una percepción diferente de los objetivos de interés general que se han de perseguir. Tal es la razón de que esta futura actividad normativa presente un riesgo grave de que se produzca una nueva fragmentación del mercado interior, es decir, de que se introduzcan nuevos obstáculos, injustificados o excesivos, a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y a la libertad de establecimiento de los prestadores de dichos servicios, que podría traducirse a nivel comunitario por un exceso de reglamentación e incoherencia entre las diferentes normas.

   Al propio tiempo, dado el carácter transfronterizo de los nuevos servicios, las iniciativas nacionales aisladas y no coordinadas entre sí podrían resultar ineficaces a la hora de proteger intereses generales legítimos y correrían graves riesgos de incumplimiento, en particular mediante las deslocalizaciones y la búsqueda del marco legal más favorable por parte de los agentes concernidos.

6. Por consiguiente, se hace sentir la necesidad de que se coordine a nivel comunitario este futuro movimiento normativo, para prevenir que se produzca esta nueva fragmentación del mercado interior, así como para perseguir con más ahínco objetivos de interés general dignos de protección. Para que se lleve a cabo esta coordinación, sería prematuro proponer una armonización extensiva y exhaustiva a nivel comunitario de las normas de fondo aplicables a los servicios de la Sociedad de la Información, sin perjuicio evidentemente de los ámbitos que ya son objeto de una normativa específica a escala comunitaria, como por ejemplo el sector de las telecomunicaciones. En efecto, no se suele conocer aún suficientemente la forma, la naturaleza y el desarrollo en el mercado de estos nuevos servicios como para poder determinar la necesidad y el contenido de dicha armonización con respecto al mercado interior. En consecuencia, la Comisión propone que se coordinen estas futuras normas mediante un procedimiento de información, consulta y cooperación administrativa.

   Lo cual no excluye, evidentemente, que en ámbitos específicos y puntuales se emprendan trabajos, para estudiar las necesidades de intervención a escala comunitaria de cara a la protección de ciertos objetivos de interés general.

7. El procedimiento establecido para los proyectos de normas relativas a las mercancías por la Directiva 83/189/CEE, de 28 de marzo de 1983 ya persigue justamente el objetivo de permitir un procedimiento de coordinación. La experiencia de más de diez años adquirida en la aplicación de esta Directiva muestra su eficacia puesto que, hasta el momento, representa el mecanismo más perfeccionado de transparencia normativa. La cooperación administrativa y los

procedimientos que ha establecido responden perfectamente a las necesidades actuales en materia de servicios de la Sociedad de la Información. En consecuencia, la Comisión propone que se amplíe el ámbito de aplicación de esta Directiva de forma que se aplique a los proyectos de normas relativas a los servicios de la Sociedad de la Información.

8. Varios son los objetivos que pretende lograr la propuesta de ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva:

• *permitir el buen funcionamiento del mercado interior, evitando en particular la creación de nuevos obstáculos* mediante un flujo de información mutua entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión. Esta información permitirá, según los casos, prevenir la aparición de normativas nacionales incompatibles con los principios de libre circulación de servicios y de libertad de establecimiento o detectar, si la normativa nacional prevista puede crear obstáculos jurídicos justificados por la salvaguarda de intereses generales dignos de protección, la necesidad de introducir nuevas normativas comunitarias conducentes a suprimir dichos obstáculos;

• *garantizar una protección más eficaz de los intereses generales* previendo cuando sea necesario que la Comunidad intervenga para garantizar un nivel de protección adecuado y equivalente entre los Estados miembros. Es posible que los problemas nacionales que pueden inducir a los Estados miembros a desear establecer normas en ese ámbito sean comunes a otros Estados miembros y que puedan ser resueltos con mayor eficacia mediante una protección coordinada a nivel comunitario;

• *sentar con mayor firmeza y reducir la necesidad de nuevas normativas comunitarias* aplicando de forma más eficaz el Tratado y, en particular, sus artículos 52 y 59, así como el Derecho comunitario, y estrechando la cooperación entre Estados miembros. A este respecto, un mecanismo de transparencia aportaría una contribución importante en la fase de concepción previa, ya que permitiría prevenir o limitar la adopción de determinadas normativas nacionales, que podrían a su vez generar una reglamentación innecesaria a nivel comunitario a efectos de su ratificación;

• *facilitar la cooperación administrativa* en la fase de concepción de las normas haciendo que el legislador nacional se interese ante las demás administraciones nacionales por la situación existente en el resto de los Estados miembros con objeto de no legislar aisladamente, sin tener en cuenta la experiencia por ellos adquirida ni las consecuencias en los prestadores o destinatarios de servicios establecidos en los demás países;

• *contribuir a la estabilidad del marco normativo*, limitando, en primer lugar, el riesgo de que se produzcan reacciones normativas imprevisibles, evitando posteriormente los posibles períodos de incertidumbre que entrañan los procedimientos de infracción aplicados a los Estados miembros por

incumplimiento de sus obligaciones comunitarias y, por último, facilitando a los operadores, a las autoridades nacionales competentes y a los consumidores una mayor información y permitiéndoles que aporten su contribución a los proyectos de normas que les puedan afectar.

9. Se aplicará el mecanismo de transparencia a los proyectos de normas nacionales relativas al acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio, cuando tales servicios sean prestados a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios (elemento de "interactividad"), con exclusión de todos los proyectos de normas nacionales cuyo objeto consista en la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de una directiva comunitaria presente o futura.

10. En la medida de lo posible, se quiere que el mecanismo de transparencia sea completado por una cooperación normativa y administrativa a nivel internacional, con objeto de establecer un marco normativo estable y coherente a mayor escala.

11. El mecanismo de transparencia propuesto recoge las medidas de procedimiento previstas en la Directiva 83/189/CEE:

• *un procedimiento de información* sobre los proyectos de normas relativos a los servicios que se han definido anteriormente: los Estados miembros estarían obligados a comunicar a la Comisión cualquier proyecto de norma que fuese aplicable a los servicios de la Sociedad de la Información. La Comisión difundirá esta información al resto de los Estados miembros para que puedan conocer las iniciativas nacionales;

• *un procedimiento de consulta*: después de haber comunicado el proyecto de norma, se abre un período de "statu quo" inicial de tres meses durante el cual los Estados miembros y la Comisión pueden intervenir para hacer observaciones o emitir un dictamen motivado (en ese caso, se amplía a seis meses el "statu quo" total), o, en el caso de la Comisión, declarar que se presentará una futura propuesta de armonización o que ya ha propuesto tales medidas en el sector de que se trate (en ese caso se amplía a doce meses, que podrían convertirse incluso en dieciocho, el "statu quo" total).

- *un comité*: compuesto por representantes de los Estados miembros, que ya se estableció en la Directiva 83/189/CEE, permitirá a las administraciones fomentar el diálogo entre los legisladores de los Estados miembros y estimular la cooperación administrativa. En un momento en el que en muchos Estados miembros se inician trabajos de reflexión sobre el marco jurídico de los servicios, el comité podría constituir un foro de especial utilidad entre las administraciones.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL

La transparencia normativa en el mercado interior para los servicios de la Sociedad de la Información

INTRODUCCIÓN

La política de la Comisión sobre la Sociedad de la Información se ha definido en su plan de actuación denominado "Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información: plan de actuación"[1]. En el contexto de esta política general sobre la Sociedad de la Información, en marzo de 1995[2], la Comisión definió su política normativa sobre los servicios de la Sociedad de la Información, es decir, los diversos servicios que se prestarán en las autopistas de la información. Se ofrecerá a los consumidores una gama completa de servicios interactivos tales como los diarios electrónicos, servicios de educación, consulta de abogados o médicos a distancia, servicios de turismo a distancia, comercio electrónico de bienes y servicios, servicios de apuestas a distancia, juegos interactivos y servicios de ocio.

Estos servicios se caracterizan, en general, por el hecho de que se prestan a distancia, por vía electrónica y responden a una o más solicitudes individuales de un destinatario de servicios específico. Como consecuencia de esta última característica, se tratará de servicios "interactivos", puesto que el prestador puede responder a las solicitudes específicas de un destinatario y viceversa. Por lo tanto, estos servicios, que llamaremos aquí "servicios de la Sociedad de la Información", son diferentes de los servicios de radiodifusión televisiva en la medida en que el consumidor puede acceder a ellos de forma interactiva, manipularlos, elegir y controlar su contenido de forma que se ajuste a sus demandas específicas. No obstante, también se diferencian de los servicios profesionales tradicionales que habitualmente se ofrecen mediante desplazamiento del prestador o del destinatario de los servicios (por ejemplo, los servicios de medicina, abogacía o enseñanza) por el hecho de que se prestan a distancia y por vía electrónica. Los desafíos sociales, culturales y económicos de esta diversidad de servicios son evidentes: en particular, permitirán que los ciudadanos dispongan de nuevas posibilidades de comunicar y recibir informaciones sin límite de fronteras ni distancias, constituirá un sector económico dinámico y será la principal "razón de ser" (además del desarrollo de los servicios de telecomunicación propiamente dichos) del desarrollo de las redes y las tecnologías de la información en la Unión Europea. Por otra parte, también es evidente lo importante que resultan para la construcción europea, dado que

---

1 *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM (94) 347 final. Bruselas, 19 de julio de 1994. Este plan de actuación era consecuencia del Consejo Europeo de Corfou (24-25 de junio de 1994) que había subrayado la necesidad de crear un "marco normativo claro y estable" para la Sociedad de la Información y había invitado a la Comisión a definir lo antes posible un programa de medidas a nivel comunitario para completar el marco normativo. Previamente, el informe elaborado por el Grupo de personalidades de prestigio sobre la Sociedad de la Información presidido por el Sr. Bangemann, había subrayado la importancia de adoptar un único enfoque legislativo que sea a la vez coherente y pertinente, además de presentar, al tiempo, la suficiente ductilidad para avanzar con las nuevas tecnologías y los nuevos mercados.*

2 *"Les servicies de l'Information - Mise en place d'un cadre réglementaire". Comunicación de los Srs. Bangemann, Oreja y Monti, aprobada el 22 de marzo de 1995. Véase también la exposición de motivos de la propuesta de directiva por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE, COM (95) 86 final de 31.05.1995, p. 27.*

estos servicios constituirán, al suprimir las distancias, un instrumento para lograr una unión cada vez más fuerte entre los pueblos y establecer unas relaciones más estrechas entre los Estados que forman la Unión.

En este contexto, el espacio sin fronteras que constituye el mercado interior es un elemento fundamental del éxito de la Sociedad de la Información, puesto que las elevadas inversiones que se necesitan para desarrollar estos servicios solo se materializarán si se vislumbra la posibilidad de realizar economías de escala, de determinar con precisión los nichos de mercado y distribuir estos servicios en toda Europa. De esa forma mercados potenciales que son demasiados limitados para ser rentables en un solo país pueden ser interesantes si pudieran ser explotados en todos los Estados miembros.

El enfoque normativo de la Comisión en relación con los servicios de la Sociedad de la Información debe tratar precisamente de responder a estos desafíos, estableciendo un marco jurídico claro, seguro y coherente. A este respecto, la Comisión estima que sería prematuro y arriesgado querer imponer en este momento una normativa comunitaria extensiva y precisa a estos nuevos servicios. Habida cuenta de que su forma, su naturaleza y su desarrollo en el mercado aún no se han definido con precisión, no se conocen aún suficientemente las necesidades y los problemas que podrían justificar una intervención comunitaria. Además, no existe vacío jurídico, puesto que el Derecho comunitario y, en particular, las normas del mercado interior actual constituyen ya un marco jurídico de base.

No obstante, ello no significa en modo alguno que tengamos que permanecer pasivos. Ya es evidente que el desarrollo de la Sociedad de la Información irá acompañado en el futuro de nuevas normativas a nivel nacional que van a modificar el marco jurídico actual. Si no se coordina a nivel comunitario esta evolución reglamentaria, el resultado podría ser una nueva fragmentación del espacio sin fronteras, un exceso de regulación e incoherencias normativas, que podrían perjudicar el desarrollo de estos servicios de la Sociedad de la Información y la prosecución y protección eficaz de los objetivos de interés general asociados a este asunto.

Con objeto de hacer frente a estos riesgos, la Comisión ha decidido que una de las acciones prioritarias a nivel comunitario ha de consistir, en la fase actual, en organizar este futuro movimiento normativo proponiendo un mecanismo de transparencia que garantice la claridad de los futuros proyectos de normas nacionales y su compatibilidad con los principios del espacio sin fronteras y los demás objetivos perseguidos.

Ello no quiere decir que la Comisión no vaya a presentar otras iniciativas específicas, puesto que ya se ha planteado claramente esta hipótesis, y ha decidido, por una parte, que las futuras iniciativas normativas de la Comunidad deberán estar cimentadas en el marco jurídico del mercado interior y respetar la coherencia normativa y, por otra, ha puesto en marcha trabajos preparatorios de análisis o consultas sobre cuestiones específicas que ya han podido ser identificadas con la suficiente precisión. En este contexto, la Comisión acaba de aprobar tres libros verdes: *el Libro Verde sobre "el*

derecho de autor y los derechos afines en la Sociedad de la Información"[3], el Libro Verde sobre la protección jurídica de los servicios codificados y, por último, uno sobre las comunicaciones comerciales en el mercado interior, que han sido o están siendo objeto actualmente de una serie de consultas en profundidad. Además, se están preparando otros dos libros: *el Libro Verde "Vivir y trabajar en la Sociedad de la Información: prioridad a la dimensión humana"* y el *Libro Verde sobre el desarrollo de los nuevos servicios audiovisuales,* que abordará la cuestión de la protección de ciertos objetivos de interés general, en particular la protección de los menores y el fomento de la diversidad cultural y lingüística, así como el problema del desarrollo de los nuevos servicios.

El mecanismo de transparencia normativa que se propone a continuación se configura, por lo tanto, como una etapa importante del establecimiento y organización del marco jurídico de la Sociedad de la Información, cuyo objetivo es garantizar que el sector de los servicios pueda sacar el mejor provecho del espacio sin fronteras. Se inscribe así en una política coherente encaminada a un desarrollo armonioso de la Sociedad de la Información, que tenga en cuenta la disparidad de los objetivos de interés general concernidos, en particular los desafíos sociales y culturales.

Además, constituye también un elemento capital para permitir una participación más eficaz y coherente de la Comunidad en el debate y tratatmiento de los problemas relacionados con los aspectos normativos de la Sociedad de la Información en el contexto de la cooperación internacional.

---

[3] COM (95) 382 final de 19 de julio de 1995.

I. LOS SERVICIOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL MERCADO INTERIOR

El desarrollo del marco normativo de la Sociedad de la Información está estrechamente relacionado con el desarrollo del mercado de servicios. A este respecto, es evidente que nos encontramos ante un desarrollo significativo de este mercado en Europa (A) y que ya existe un marco jurídico de base (B).

A. Hacia un mercado europeo de servicios

Las nuevas normativas nacionales dependerán en gran medida del desarrollo del mercado de los servicios en la Sociedad de la Información. Tan pronto como tales servicios accedan al mercado o su próxima llegada repercuta en la opinión pública, se harán patentes las necesidades normativas. Por tanto, es indispensable, en primer lugar, identificar las características básicas del desarrollo del mercado de los nuevos servicios que pueden tener repercusiones a nivel normativo.

1. Una gran diversidad de servicios

Todos los servicios conocidos y desarrollados en la actualidad y un gran número de nuevos servicios que explotan nuevas posibilidades podrán pasar a formar parte de la Sociedad de la Información. Las características básicas que comparten todos estos servicios son la función específica que desempeña el consumidor final en la cadena y más especialmente el hecho de que el marketing, la venta y/la distribución de los mismos se ofrecerán al consumidor a distancia, por vía electrónica y a petición individual.

A la vista de estos elementos fundamentales, el abanico de servicios propuestos por la Sociedad de la Información parece inmenso. Ya en la actualidad, la gama de servicios en línea que ofrece el mercado y los que se prevén para el futuro abarca un gran número de ámbitos. Tanto en los campos más innovadores, como en los más tradicionales (sanidad, educación, publicaciones, bienes de consumo, etc), los operadores ya han comenzado a evaluar y explotar las oportunidades que ofrece la inclusión de la interactividad electrónica directa en sus relaciones con los consumidores. Habida cuenta de los análisis actuales[4], como ejmplos de servicios ya disponibles en la actualidad o previstos para el futuro podemos citar los siguientes:

---

[4] Véase por ejemplo:

EUROPEAN INFORMATION TECHNOLOGY OBSERVATORY (OETI), "*European Information Technology Observatory 95*", Alemania 1995; *ABRIL, LAURENT ET AL*, "*Développement d'un environnement multimédia en Europe: Besoins pour le développement d'un Environnement Multimédia fondé sur les Infrastructures de Télécommunications et les Réseaux de Television par Câble*", Informe final para la DG XIII de la Comisión Europea, DEVOTECH Conseil y ANALYSIS, enero de 1995; *EUROPEAN IT INDUSTRY ROUND TABLE*, "*Multimedia in the Fourth Framework Programme*", *Workshop report, Bruselas, 1 de junio de 1994; MINISTRY OF POSTS AND TELECOMMUNICATIONS*, "*Reforms toward the Intellectually Creative Society of the 21st Century, Program for the Establishement of High-Performance Info-Communications Infrastructure*", Japón, 31 de mayo de 1993; *ZENITH MEDIA*, "*New Interactive Media: The Practical Guide*", *Zenith Media, Abril 1995: AFTEL, "La télématique française en marche vers les autoroutes de l'information", Les éditions du téléphone, Paris, 1994: BRETON, THIERRY, "Les téléservices en France: Quels marchés pour les autoroutes de l'information?", Rapport officiel au Ministre d'Etat, Ministre de*

- *El comercio electrónico*: denominado a menudo, de manera confusa e incorrecta "teleshopping" o descrito como "sistema de compra electrónica", el comercio electrónico permitiría al consumidor efectuar pedidos de productos directamente a través de la televisión o del ordenador.

- *La enseñanza a distancia*: este tipo de enseñanza se ofrecería de forma interactiva; utilizaría medios audiovisuales y permitiría al estudiante responder a preguntas, elegir alternativas y obtener una evaluación inmediata.

- *Las publicaciones electrónicas/servicios de información*: este término engloba a una amplia gama de servicios como las noticias, las informaciones meteorológicas, las bases de datos en línea, etc. En el caso de servicios tales como las informaciones relativas a viajes o los calendarios de diversos acontecimientos, una de las posibilidades que a menudo ofrece el comercio electrónico es la de hacer reservas directamente.

- *Los teleservicios profesionales*: los servicios profesionales tales como la telemedicina y la asesoría jurídica ofrecen a los expertos la posibilidad de asesorar desde su lugar de trabajo al cliente situado en su domicilio con total interactividad entre ambos.

- *Banco a domicilio*: los clientes pueden obtener información de sus cuentas y efectuar operaciones financieras directamente y a distancia a través de la red.

- *Pasatiempos en línea*: se trata de servicios, tales como los juegos de video en línea o el video a la carta, que permitirían al consumidor pedir un programa o una película en cualquier momento, visualizarlos en su pantalla y manipular su contenido (actividades que pueden ir desde el bobinado o el rebobinado rápido a las modificaciones completas).

Sin embargo, la amplia gama de servicios previstos en la actualidad no es más que la parte visible del iceberg. Las características que comparten estos servicios constituyen, en efecto, ventajas dotadas de ubicuidad, que pueden aplicarse, en su caso, a todos los servicios existentes:

1. *El acercamiento al consumidor*: el hecho de llegar al consumidor allí donde se encuentre y ofrecerle la posibilidad de recibir información, de comprar y/o recibir un producto/servicio al instante le ahorra el tiempo y el esfuerzo que invertía para recibir el servicio tradicional.

2. *Reacción directa del consumidor*: dado que la relación y el intercambio de información que se produce entre el destinatario y el prestador del servicio

---

l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et au Ministre des Entreprises et du Développement économique", JOUVE, Paris, 1994; INSTITUT MULTIMÉDIAS, "Multimédias made in USA". Séminaire Multimédias, Paris, marzo-abril de 1995.

pueden ser mucho más intensos, este último puede conocer mejor el perfil de su cliente, y, por tanto, presentar una oferta a su medida.

3. *Alcance universal instantáneo e internacionalización del mercado geográfico*: dado que la distancia física ya no tiene importancia en una conexión en línea, el prestador de servicios puede, con la misma facilidad, llegar a un cliente que se encuentre a muy corta distancia como a otro situado en otro continente.

Todo intento de citar o agrupar los servicios es, por definición, artificial, incompleto y muy temporal, puesto que se basaría necesariamente en mercados, productos, servicios y realidades económicas de hoy que podrían cambiar mañana. Además, las previsiones que enumeran los diferentes tipos de servicios de la Sociedad de la Información que se ofrecerían en el futuro están siendo actualizadas permanentemente. Dependiendo de su finalidad, se establecen diferentes categorías atendiendo, por ejemplo, a las características de la aplicación (profesional, de consumo, relativa a la educación o a la sanidad, etc), al tipo de soporte (PC, TV, etc.) o de red de distribución (satélite, cable, teléfono inalámbrico, terrestre, cobre/fibra, CD-ROM, quioscos interactivos[5], Internet[6], etc). Sin embargo, ninguna de ellas es totalmente satisfactoria ni duradera, dado que actualmente no se puede establecer límites con la suficiente claridad sobre el potencial que tendrá en el futuro la Sociedad de la Información.

Desde el punto de vista normativo, la primera conclusión a la que se ha de llegar es que el alcance de los ámbitos normativos será necesariamente tan amplio como el de los ámbitos económicos.

2. *Desarrollo progresivo de los mercados*

La Sociedad de la Información no experimentará un crecimiento explosivo de la noche a la mañana. Aunque da la impresión de que las posibilidades son enormes, los servicios de la Sociedad de la Información solo van apareciendo gradualmente. En la actualidad se desarrollan y prueban continuamente nuevas aplicaciones (tales como la compra en línea, el telebanco, la enseñanza a distancia, el video a la carta, etc) y se ponen en marcha en todo el mundo proyectos piloto financiados con fondos privados y públicos. La razón de que este desarrollo se lleve a cabo de forma gradual es el tiempo que necesitan los prestadores de servicios para dar respuesta a los numerosos retos y, en particular, para:

---

5 *Ordenadores de acceso público, normalmente de una sola empresa, que ofrecen acceso a la información mediante una selección de menus, bajo control del usuario. Posibilidad de video-conferencia en directo con un "experto" a partir del quiosco.*

6 *Sistema abierto, sin propietario fijo, basado en la red ARPANET encargada por el Departamento de Defensa norteamericano en 1969. Advanced Network & Systems gestiona actualmente la estructura de este sistema, que está concebido para acoger de momento a más de 4 millones de usuarios y que presta servicios de correo electrónico a entre 30 y 40 millones de personas en más de 160 países. En algunos países de Europa, el número de usuarios de la red ha aumentado en más del mil por cien en los tres últimos años.*

- *Atraer al consumidor*: será necesario vencer la resistencia al cambio, en particular por lo que se refiere a los servicios destinados a aquellos grupos de consumidores que están menos familiarizados con las nuevas tecnologías (por ejemplo, será necesario dar prioridad a las generaciones de más edad en lugar de a las más jóvenes, al mercado de masas en lugar de al de los negocios).

- *Encontrar medios de pago*: los servicios solo podrán desarrollarse si se establecen mecanismos de pago que ofrezcan una remuneración electrónica fácil y directa. Es evidente que aquellos servicios cuya remuneración sea más simple (por ejemplo, los servicios prestados en redes cerradas) se desarrollarán con mayor rapidez.

- *Encontrar y desarrollar aplicaciones de tecnologías explotables comercialmente*: los servicios basados en las tecnologías más avanzadas no se desarrollarán plenamente hasta que la aplicación de estas tecnologías no sea viable desde un punto de vista comercial y/o su disponibilidad no sea lo suficientemente amplia como para que el consumidor esté dispuesto a pagar por recibir este nuevo servicio.

- *Diseñar de nuevo la distribución*: si el producto ha de ser transportado físicamente o si se ha de prestar manualmente un servicio complementario se ha de establecer un concepto totalmente nuevo de distribución que esté a la altura de las ventajas de rapidez y proximidad ofrecidas por los servicios de la Sociedad de la Información.

- *Superar los obstáculos normativos*: la inadaptación del marco jurídico nacional (véase a continuación) hará que el desarrollo de los servicios sea a menudo costoso, como consecuencia de la inseguridad jurídica o de la necesidad de encontrar pequeños ámbitos normativos favorables, e incluso, en determinados casos, imposibilitará su desarrollo.

- *Determinar los regímenes de responsabilidad de los operadores:* resultará capital distinguir entre las obligaciones de los proveedores de redes de servicios en línea o de redes cableadas, y los de los proveedores de servicios y editores del contenido, así como establecer las normas éticas y morales que éste debe respetar.

Las oportunidades y los retos evolucionan y son percibidos de forma diferente por los operadores de los diversos ámbitos de actividad económica y resulta imposible determinar con exactitud, en la fase actual, qué combinaciones de aplicaciones/tecnologías ofrecerán un mercado rentable y, en el caso de que así sea, cual será el grado exacto de rentabilidad. Las primeras aplicaciones son y serán aquéllas para las que se necesiten unas adaptaciones más sencillas y menos costosas (por ejemplo, la publicación electrónica, las noticias interactivas personalizadas, el marketing en línea, etc) y/o aquellas que reporten mayores beneficios para el

consumidor (por ejemplo, la compra electrónica, los servicios financieros en línea, la enseñanza a distancia, los servicios médicos prestados a distancia, el video a la carta, etc). Sin embargo, con el tiempo se modernizará y remodelará un número cada vez mayor de servicios "tradicionales" y se desarrollarán servicios totalmente nuevos.

Desde el punto de vista normativo, la progresividad con la que se desarrolla el mercado significa que las nuevas normas no llegarán repentinamente, sino que es muy probable que lo hagan de forma escalonada.

3. *Un desarrollo dispar desde el punto de vista geográfico*

En el contexto de la Unión Europea es de esperar que se observen diferentes niveles de desarrollo de los servicios de la Sociedad de la Información según los Estados miembros por varias razones:

- *la diferencia entre los Estados miembros en el grado de difusión de las tecnologías de la información,* que queda reflejada en su conjunto por el cociente TI[7] (mediante el cual el país que dispone del coeficiente más bajo tendría teóricamente la tasa de difusión más elevada por lo que se refiere a ordenadores y telecomunicaciones, así como los niveles más altos de actividad económica).

- *la diferencia entre los Estados miembros en la progresión de los mercados de las tecnologías de la información.* Habida cuenta de que los mercados nacionales no evolucionan con la misma rapidez, en algunos casos van a disminuir las diferencias existentes entre los Estados miembros, mientras que en otros aumentarán[8].

- *las diferencias entre los Estados miembros en los tipos de servicios que se desarrollarán* debido a las diferencias que existen actualmente en las características del mercado, que están relacionadas con factores históricos, socio-políticos, demográficos, geográficos y tecnológicos. Esta diferencia en las características de los mercados en su base ya es patente en la actualidad (por ejemplo, la diferencia de interés por el mercado de servicios Minitel en Francia y el que suscitan en el Reino Unido los servicios avanzados de televisión por satélite) y también se evidencia en la infraestructura de la información disponible (por ejemplo, el uso divergente de la distribución por cable y de la

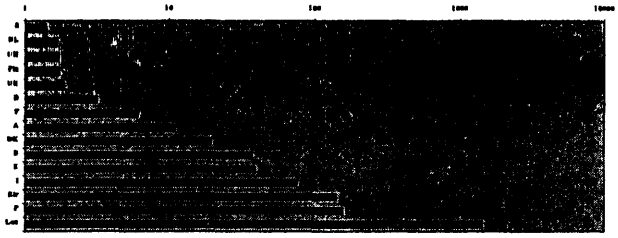
---

7 *Cociente TI = (OE+PM+CP+PC+TP+FM+PG)/(PIB*Host*NSF). OE representa los gastos totales en equipamiento de oficina en 1990 (en $ USA); PM, el número de envíos postales distribuidos en 1990; CP, el número de nuevos abonados de teléfonos celulares en 1994; PC, el número de ordenadores en servicio en 1993; TP, el número de teléfonos en servicio en 1990; FM, el número de fax en servicio en 1992; PG, el número de buscapersonas en servicio en 1992; PIB, el producto interior bruto por habitante en 1995 (estimaciones en $ USA; Host representa el número de ordenadores conectados a Internet en octubre de 1994; NSF representa el importe de ingresos y gastos netos del NSF en 1994, en millones.*

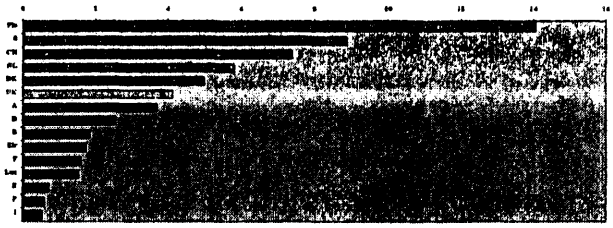
8 *Véase el cuadro en el que se refleja la tasa de crecimiento de las tecnologías de la información por región, 1990-1994, que figura en OETI, ya citado en la página 357.*

red de telecomunicaciones, tal como queda ilustrado a continuación por la penetración de las conexiones a través de Internet).

Cociente TI[9]



Conexión Internet por 1000 habitantes[10]



Desde el punto de vista normativo, el hecho de que los servicios se desarrollen de forma dispar desde el punto de vista geográfico hará que, con toda probabilidad, se adopten diferentes enfoques normativos a nivel nacional.

4. *Es indispensable que se desarrollen los servicios transfronterizos*

Los servicios de la Sociedad de la Información difieren de los "tradicionales" en que aquéllos pueden prestarse sin que sea un obstáculo la distancia que medie entre el consumidor y el prestador. La explotación de esta característica transfronteriza por naturaleza será fundamental para el desarrollo de los servicios de la Sociedad de la Información, debido a la combinación de los siguientes factores:

- *alcanzar la masa crítica y disminuir los costes de comercialización*: mientras que con los servicios "tradicionales", las ventajas que presentaba la prestación de servicios y el comercio transfronterizo de bienes en un mercado más amplio

9 *ARNUM, ERIC, "Internet Cross-Subsidisation: Traffic, Spending and Governement Spending on the Internet. A close-up study of the commercialisation of the Internet and the growth of the NSFnet Backbone Service from January 1993 to January 1995", Informe presentado a la Comisión de las Comunidades Europeas, 1995.*

10 *Fuente: Société Internet, Observatorio Europeo del sector Audiovisual.*

desde el punto de vista geográfico quedaban a menudo sin explotar como consecuencia de los costes que todo ello implicaba (tiempo, transporte, distribución, acopio de datos, etc), los servicios de la Sociedad de la Información, al suprimir las distancias, reducen considerablemente estos costes (la magnitud de la reducción depende de que sea necesario o no entregar los productos o que se incurra en gastos de interpretación, etc).

- *responder a las demandas especializadas y concentrarse en los nichos de mercado* (la interacción entre el prestador de servicios y el consumidor individual permite al primero obtener una ventaja competitiva al responder a las necesidades del segundo con la máxima precisión posible. Como consecuencia de ello, aumentan progresivamente las expectativas del consumidor de poder encontrar productos/servicios que respondan exactamente a sus necesidades. Para el prestador de servicios, ello significa que la especialización y personalización son cada vez más importantes. En términos generales, los pequeños prestadores deberán explotar el mercado geográfico global con objeto de formar nichos que sean económicamente viables. Los prestadores más importantes que operen en el mercado de productos/servicios más estandarizados podrían ofrecer un nivel más alto de personalización si el propio servicio es adaptable (por ejemplo, los servicios de información o los servicios de educación); en el caso de servicios con características relativamente estables (por ejemplo, el video a la carta, la compra en línea, etc), será necesario ofrecer un mayor abanico de posibilidades si los prestadores quieren justificar su abono, es decir, ofrecer "conjuntos" de servicios. En todos estos casos, la posibilidad de abarcar un mercado geográfico más amplio se convierte en una exigencia fundamental.

- *federar los segmentos del mercado más allá de las fronteras*: la Sociedad de la Información ha comenzado a desarrollarse en cada Estado miembro, aunque su implantación se encuentra más arraigada en determinados segmentos de población (por ejemplo, más en las nuevas generaciones que en la viejas, y más en los usuarios profesionales que en los privados, etc). Ello tiene como consecuencia que la nacionalidad del mercado es menos importante que el segmento y que para poder alcanzar un mercado de la suficiente amplitud para que la prestación de servicios sea viable desde el punto de vista comercial, será preciso alcanzar y federar estos segmentos más allá de las fronteras nacionales.

El consumidor será el primer solicitante de estos servicios transfronterizos por sus aspectos positivos:

- *Un acceso bastante más fácil y que abarca a todos los servicios/productos existentes en la Unión Europea*: gracias a una reducción considerable de los costes de investigación de los productos y servicios en el interior de la Unión, los mercados que anteriormente eran inaccesibles como consecuencia de la distancia geográfica son ahora tan accesibles como los nacionales.

- *Una reducción del coste del servicio prestado*: ante el incremento de la competencia entre los prestadores de servicios que permite una mayor comparación de precios, se va a producir una reducción de los mismos.

- *Nuevos servicios más especializados/personalizados*: al contar con un mercado geográfico más extenso, los consumidores tendrán la posibilidad de acceder a servicios más especializados y personalizados (por ejemplo, unos servicios de información o educación adaptados a las necesidades individuales del consumidor) y de disponer de una gama más amplia de nuevos productos/servicios.

Desde el punto de vista normativo, la necesidad del desarrollo transfronterizo de los servicios subrayan que es esencial que esté plenamente garantizado el espacio sin fronteras.

B. El marco jurídico actual del mercado interior

El desarrollo del mercado europeo de servicios no se encuentra actualmente en una situación de vacío jurídico. El derecho del mercado interior vigente ya constituye un marco jurídico de base. La aplicación plena y efectiva de los principios de libertad de establecimiento (artículo 52 y siguientes del Tratado), de libre circulación de servicios (artículo 59 y siguientes del Tratado) y del derecho derivado en vigor ya hace posible que los servicios de la Sociedad de la Información gocen de las oportunidades ofrecidas por el espacio sin fronteras.

El artículo 59 del Tratado, por el que se establece el principio de libre prestación de servicios[11], es esencial para facilitar y fomentar la creación de una masa crítica de servicios transfronterizos que transiten por las autopistas de la información. Como se explica en la "Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la libre circulación transfronteriza de servicios"[12], este principio impide a los Estados miembros imponer medidas restrictivas a la libre prestación de servicios procedentes de otro Estado miembro. En virtud del artículo 59 y de la jurisprudencia del Tribunal, es indudable que los servicios están sometidos a la legislación y el control del Estado miembro de origen, es decir, aquél en el que esté establecido el prestador. Debido a este régimen del país de origen y al del reconocimiento mutuo que de él se deriva, los prestadores de servicios de la Sociedad de la Información no estarán obligados en principio a aplicar regímenes diferentes según el destino final de tales servicios, lo que en una Unión de quince Estados miembros equivaldría a negar pura y llanamente la existencia de un espacio sin fronteras interiores. La armonización será necesaria, sin embargo, cuando

---

11 El concepto de servicio está definido en el artículo 60 del Tratado: ".... se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una renumeración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas". Además, el artículo 59 precisa que el principio de libre circulación se aplica a los servicios transfronterizos: " ... las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad serán progresivamente suprimidas ... para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación".

12 DO C 334 de 9 de diciembre de 1993.

la aplicación de la legislación del país de recepción esté justificada por razones de interés general[13]. En ese caso se tratará de establecer un nivel de protección de un interés general equivalente entre todos los Estados miembros con objeto de eliminar dicha frontera jurídica.

Es oportuno señalar una vez más que un enfoque que gire en torno a la aplicación eficaz del artículo 59 y del régimen del país de origen (reconocimiento mutuo) reducirá considerablemente el derecho derivado necesario. En numerosos casos, la aplicación directa del artículo 59 bastará, en efecto, para impedir que los Estados miembros obstaculicen la libre prestación de servicios de la Sociedad de la Información. Sólo en el caso de que una restricción esté justificada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, será conveniente, llegado el caso, que se elabore una normativa de derecho derivado. En otras palabras, cuanto más estricta sea la aplicación del artículo 59, menos necesaria será la introducción de una normativa comunitaria.

El artículo 52 del Tratado es también pertinente para los servicios de la Sociedad de la Información puesto que garantiza a sus prestadores el derecho de establecimiento, lo que significa que un operador que preste servicios de la Sociedad de la Información, esté establecido en un Estado miembro y desee establecerse en otros, no debería estar sometido a restricciones discriminatorias, restricciones discriminatorias encubiertas ni, en determinados casos, a restricciones no discriminatorias.

El derecho derivado del mercado interior consta de un determinado número de directivas que desempeñarán una función importante en el desarrollo de los servicios de la Sociedad de la Información. Estas directivas tienen por objeto, como todas las del "mercado interior", proteger un interés general, en la medida en que sea necesario para la eliminación de los obstáculos al mercado interior, estableciendo un nivel de protección equivalente en todos los Estados miembros.

A este respecto, se puede citar la reciente *Directiva 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de los datos de carácter personal y la libre circulación de datos*[14], que demuestra el valor añadido aportado por el derecho del mercado interior para proteger los derechos fundamentales en la Sociedad de la Información, en este caso, el derecho a la vida privada. Aunque el alcance de esta Directiva supera ampliamente el de la Sociedad de la Información, constituye, sin embargo, una etapa fundamental en la elaboración de su marco jurídico, puesto que la protección de los datos de carácter personal es una cuestión que se considera básica para el desarrollo de los servicios de la Sociedad de la Información. Así mismo, la Directiva representa un avance fundamental para estimular la confianza de los

---

13 Las restricciones a la libre prestación de servicios pueden estar justificadas siempre que se cumplan determinadas condiciones: las restricciones discriminatorias solo podrán estar justificadas por las razones establecidas en el artículo 56 del Tratado y salvo control de proporcionalidad: las restricciones no discriminatorias podrán estar motivadas por razones imperiosas de interés general. Al fin y al cabo, cualquier medida restrictiva ha de guardar proporción con el objetivo perseguido (la medida deberá ser adecuada y no ir más allá de lo que sea necesario para la realización del objetivo buscado).

14 Aprobada el 24 de octubre de 1995.

ciudadanos en los nuevos servicios. A medida que se vaya desarrollando la tecnología de la información, la Comisión analizará y, en caso necesario, propondrá aquellas medidas que se consideren necesarias. Por otra parte, también conviene mencionar la propuesta de directiva relativa a la protección de datos de carácter personal y de la vida privada en el marco de las redes digitales de telecomunicaciones, especialmente de las redes digitales en la integración de servicios y redes digitales móviles[15], que regula los problemas específicos relacionados con las redes de telecomunicación digital.

En materia de propiedad intelectual, varias directivas van a desempeñar una función capital, especialmente la *Directiva 91/250/CEE sobre la protección jurídica de los programas de ordenadores*[16], la *Directiva 92/100/CEE, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual*[17], la *Directiva 93/83/CEE, sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable*[18], la *Directiva 93/98/CEE, relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines*[19]. La *Directiva 96/6/CEE, relativa a la protección jurídica de las bases de datos*[20] también es de vital importancia y podría servir de base a cualquier iniciativa complementaria futura en relación con los aspectos del derecho de autor y sus derechos afines relacionados con la Sociedad de la Información.

El Libro Verde sobre "el derecho de autor y los derechos afines al derecho de autor en la Sociedad de la Información"[21] constituye un primer elemento de respuesta a los análisis que califican a la propiedad intelectual como uno de los ámbitos normativos clave para la Sociedad de la Información. Así, la especificidad de la tecnología digital, que hace posible la transmisión y copia de un gran número de datos con una facilidad mucho mayor a la del entorno analógico tradicional, implica determinados riesgos específicos. Sin una protección adecuada, resulta difícil garantizar que no se copia,

---

15 *Propuesta modificada COM (94) 128 final, de 13.6.1994. Véase también la letra d) del apartado 4 del artículo 22 de la propuesta de Directiva "relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal", posición común de 12 de julio de 1995 (DO C de 25.10.95, 281/19).*

16 *DO nº L 122/42, de 17 de mayo de 1991. Esta Directiva reviste una importancia especial puesto que los programas de ordenadores constituyen un elemento fundamental para las autopistas de la información y, además, concede la protección del derecho de autor a los programas de ordenadores en calidad de obras literarias.*

17 *DO nº L 346/61, de 27 de noviembre de 1992.*

18 *DO nº L 248/15, de 6 de octubre de 1993. Esta Directiva define normas comunes en materia de derechos de autor, especialmente para la gestión de los derechos, de las que determinados elementos podrían resultar pertinentes para las propuestas legislativas relativas a la Sociedad de la Información.*

19 *DO nº L 290/9, de 24 de noviembre de 1993. Se trata de una piedra angular del marco jurídico necesario para la protección de las obras y prestaciones que se difundirán en las autopistas de la información.*

20 *DO nº L 77/20, de 27 de marzo de 1996. Adoptada el 11 de marzo de 1996, esta Directiva tiene por objeto armonizar el derecho de autor aplicable a la estructura de la base de datos, sea cual sea su forma, en línea y fuera de línea, e introducir un nuevo derecho económico que proteja la inversión substancial del fabricante de una base de datos.*

21 *COM (95) 382 final, de 19 de julio de 1995.*

transforma o explota la obra o la prestación a espaldas y en detrimento de los derechohabientes. El Libro Verde ha puesto en marcha un vasto ejercicio de consulta con objeto de determinar la futura política en este ámbito.

El Libro Verde sobre "la protección jurídica de los servicios codificados en el mercado interior"[22], enumera los problemas derivados de las disparidades normativas existentes entre Estados miembros en materia de protección de dichos servicios contra la piratería y los riesgos que pueden suponer para el funcionamiento del mercado interior, en particular en la Sociedad de la Información. El Libro Verde evoca la posibilidad de una iniciativa comunitaria encaminada precisamente a armonizar las legislaciones nacionales en este ámbito.

El Libro Verde sobre "las comunicaciones comerciales en el mercado interior"[23] aborda los diferentes tipos de publicidad, marketing directo, patrocinio, promoción de ventas y relaciones públicas destinados a promover productos y servicios, así como sus perspectivas de desarrollo ulterior tras la instauración de la Sociedad de la Información. Examina en qué medida las normativas nacionales, aunque no sean discriminatorias, pueden entorpecer la actividad transfronteriza de este tipo de servicios, en particular la realizada por red, y propone un método para evaluar la proporcionalidad de este tipo de medidas y mejorar la coordinación de las eventuales intervenciones a nivel comunitario.

Por lo que se refiere a la protección de los consumidores, *la propuesta de Directiva en materia de contratos negociados a distancia*[24] tendrá una importancia evidente para algunos de los nuevos servicios, especialmente el comercio electrónico.

Por último, la *Directiva 89/552/CEE "televisión sin fronteras"*[25] garantiza la libre circulación de las emisiones de radiodifusión televisiva que también gozarán de las facilidades de difusión transfronteriza que ofrecen las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información. Esta Directiva abarca los servicios televisivos denominados convencionales, así como servicios como la televisión a la carta y el cuasivídeo a la carta. La presente iniciativa no prejuzga las discusiones en el Parlamento Europeo y en el Consejo sobre la revisión de la Directiva y, en especial, sobre su ámbito de aplicación. En la medida en que ciertos servicios nuevos se incluyan en el ámbito de aplicación de la Directiva, estos servicios y los proyectos normativos relacionados con ellos no quedarán cubiertos por el mecanismo de transparencia, dado que el procedimiento de notificación previo no se aplica, entre otras cosas, a las normativas nacionales de transposición de una directiva comunitaria.

---

22 *COM(96) 76 final, de 6 de marzo de 1996.*

23 *COM(96) 192 final, de 8 de mayo de 1996.*

24 *Propuesta de revisión DO nº C 308/18, de 15 de noviembre de 1993 y DO nº C 185 de 19 de julio de 1995, p. 4.*

25 *DO L 298, de 17 de octubre de 1989. Propuesta de revisión de 31.05.1995 COM (95) 86 final; propuesta modificada COM(96)200 de 7 de mayo de 1996; posición común de 8 de julio de 1996 y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo SEC(96)1292 sobre la posición común.*

II. NECESIDAD DE UN MECANISMO DE TRANSPARENCIA

La necesidad del mecanismo de transparencia es consecuencia del movimiento normativo que se va a desarrollar a nivel nacional en los próximos años para regular los servicios de la Sociedad de la Información; de no contar con la coordinación necesaria, esta actividad normativa podría poner en peligro el mercado interior al provocar especialmente una nueva fragmentación del espacio sin fronteras.

Además, se plantea un problema de discordancia entre, por una parte, el limitado alcance territorial de las normativas nacionales y, por otra, la dimensión transnacional de los nuevos servicios interactivos que, por ello, requieren una profunda reflexión y, ante todo, una cooperación a escala comunitaria.

A. Perspectivas de actividades normativas en los Estados miembros

Los avances en los servicios de la Sociedad de la Información darán lugar, a nivel jurídico, a nuevas necesidades de carácter normativo. La constitución de grupos o comités de reflexión en los Estados miembros y la multiplicidad de informes y estudios oficiales que se han encargado a nivel nacional o comunitario coinciden en este punto: la Sociedad de la Información necesita una actividad normativa de gran alcance destinada a adaptar los marcos jurídicos actuales.

1. Iniciativas previas a la actividad normativa en los Estados miembros

En varios Estados miembros se han puesto en marcha trabajos de reflexión para analizar y evaluar las futuras necesidades normativas en el marco de la Sociedad de la Información[26]. Esta proliferación de iniciativas es sintomática del comienzo de una

---

[26] *A título de ejemplo, se pueden citar los estudios siguientes: Thierry Breton: "Les télé-services en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information?" Informe oficial presentado al ministro de Estado, ministro del Interior y de Ordenación del Territorio y al ministro de Empresas y Desarrollo Económico (Francia, diciembre de 1994); Jean-Marc Detailleur:" Evolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias". Informe presentado al ministro de Educación (Francia, diciembre de 1994); Gérard Théry: "Les autoroutes de l'information". Informe presentado al Primer Ministro (Francia, julio de 1994); "Industries culturelles et nouvelles techniques". Informe de la Comisión presidida por el Sr. Sirinelli, ministro de Cultura y Francofonía; "Prognos AG: Digitales Fernsehen-Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf erstellt im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (Múnich, enero de 1995); Coudert Brothers: "An overview and analysis of the legal and regulatory barriers to the take off of multimedia applications in preparation for the infrastructure Green Paper" (Informe presentado a la Comisión en diciembre de 1994); "The Danish Government report on the Information Society year 2000; Actieprogranna Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie" (Informe oficial presentado al gobierno sueco en agosto de 1994); Titan: Etude du cadre réglementaire de la Communauté française pour le lancement d'expériences multimédia et workshop "Le contrôle des accés et de droits" (Bélgica, en noviembre de 1994 y enero de 1995); "Creating the superhighways of the future: Developing Broadband Communications in the UK" (Presentado al Parlamento por el Presidente de la "Board of Trade" por encargo de Su Majestad, noviembre 1994); "The Waterloo Report on Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society", 19 a 21 de mayo de 1995, Informationsgesellschaft Chancen, Innovationen und Herausdorderungen, Festellungen und Empfehlungen, Der Rat für*

futura actividad normativa. A la vista de los datos de que dispone la Comisión, los trabajos que se están llevando a cabo se pueden resumir de la siguiente forma:

- **Bélgica**

Una cincuentena de personas procedentes de diversos ámbitos del mundo de la comunicación colaboran en el proyecto "TITAN", destinado a introducir las nuevas tecnologías en la Comunidad francesa. Un subgrupo "jurídico" pasa revista a determinadas cuestiones tales como el derecho de la propiedad intelectual, la protección de la información, el derecho de la prueba y la protección del consumidor y la vida privada. Un primer informe elaborado en noviembre de 1994 para el grupo TITAN sobre el marco normativo estima que una reforma total del sistema vigente es muy deseable y espera que una revisión en profundidad pueda garantizar la coherencia de las normas de estos nuevos servicios. Habida cuenta de la intención de elaborar una normativa sobre servicios interactivos, se ha encomendado al Consejo Superior del sector audiovisual el análisis de la cuestión y la elaboración de propuestas. En la Comunidad flamenca también se están debatiendo proyectos de enmiendas a un decreto de 4 de mayo de 1994, por el que se regula la radiodifusión/televisión en el contexto del proyecto "TELENET VLAANDEREN". Se trata de un proyecto en el que participan el Gobierno, instituciones paraestatales y el sector privado y que está destinado a los nuevos servicios de distribución por cable.

- **Alemania**

Se han creado varios grupos de reflexión, ya sea en los Estados federados, ya sea a nivel federal[27], que, entre otras cosas, analizan la cuestión específica del marco normativo de los servicios de la Sociedad de la Información y las relativas a la protección de datos, la prevención de la criminalidad, la protección del menor, la propiedad intelectual, la protección de los consumidores, la codificación y la propiedad de los medios de comunicación. El partido cristianodemócrata alemán y los partidos social- demócrata/Bündnis 90/los Verdes han creado grupos de reflexión[28] para estudiar los problemas legislativos y las adaptaciones normativas que se han de introducir. El Parlamento federal ha decidido crear una comisión de investigación para analizar especialmente las cuestiones normativas[29]. Uno de los problemas aún por resolver es saber si los nuevos servicios son competencia de los Estados federados o del Gobierno

---

Forschung, Technologie und Innovation, Dezember 1995; varias resoluciones recientes de la ICRT (International Communications Round Table) también han subrayado determinadas necesidades en materia normativa.

27 *Por ejemplo, el "Forschungs-und Technologierat" del Gobierno federal, un grupo de representantes de los dieciseis Estados federados y representantes del Gobierno federal; el "Petersberger Kreis" que reagrupa al Gobierno y los operadores económicos. Los primeros informes se esperan para el otoño.*

28 *Véanse, por ejemplo los"12 Medienpolitischen Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen" de los días 9 y 10 septiembre de 1995, en los que se solicitan normas para los nuevos servicios en los ámbitos de la protección de datos, la vida privada, el menor, la propiedad intelectual y los consumidores.*

29 *En este contexto, se ha llamado la atención sobre el hecho de que se deberían simplificar las normativas existentes para poder dar respuesta a las nuevas necesidades.*

federal. Hace muy poco, los Estados federados se han puesto de acuerdo sobre un proyecto de Tratado sobre los servicios en línea (On-line Staatsvertrag) que se inspira en el Tratado sobre radiodifusión (Rundfunkstaatvertrag) entre Estados federados. Dicho proyecto[30] prevé disposiciones relativas al acceso a la actividad, la identificación del prestador, la responsabilidad editorial, protección de menores, publicidad, patrocinio, derecho de réplica, protección de datos, supervisión, etc. En cambio, el Gobierno federal ha publicado orientaciones para una nueva ley multimedia[31], que aborda problemas relacionados con el libre acceso sin licencia, la protección de los consumidores, la presentación de las condiciones de oferta y de los precios, la responsabilidad, la protección de los menores, el derecho contractual -incluida la firma digital-, los derechos de propiedad intelectual, etc.

- **Dinamarca**

El Ministerio de Hacienda, responsable de *"la sociedad de información 2000"*, presentó en octubre de 1994 un informe gubernamental en el que, entre otras cosas, se llegaba a la conclusión de que se debía renovar y simplificar la normativa danesa sobre la protección de los datos personales para hacer frente a los cambios que trae consigo la Sociedad de la Información. El informe insta al Parlamento y a las autoridades locales a que den prioridad al debate sobre los diferentes aspectos de la Sociedad de la Información y a que se elabore un plan de actuación con iniciativas para el futuro.

- **Francia**

El servicio "Minitel" y el desarrollo de la "telamática" han hecho posible que se adquiera una experiencia indudable en el ámbito de los servicios prestados a distancia. Con objeto de iniciar un debate sobre los posibles componentes de una nueva política, el Gobierno francés encargó en 1994 una serie de informes estratégicos sobre las diversas problemáticas que plantea la futura Sociedad de la Información. El *"Rapport Breton"* denominado "Les téléservices en France" remitido al Primer Ministro el 11 de julio de 1994, analiza más específicamente la cuestión del desarrollo de los nuevos servicios de la Sociedad de la Información y estima necesaria una adaptación de la normativa debido a la inadaptación de los textos actuales a los nuevos modos de organización que facilitan las nuevas tecnologías. El *"Rapport Detailleur"*, remitido al Primer Ministro el 24 de enero de 1995, analiza las consecuencias que tendrá para la prensa el nuevo entorno tecnológico y subraya que algunos elementos nuevos relativos a los nuevos servicios van a provocar determinadas lagunas jurídicas. Las adaptaciones deberían realizarse de forma progresiva y ser resultado tanto del análisis de la experimentaciones como de una reflexión permanente sobre los aspectos jurídicos más importantes. El *"Rapport Sirinelli"*, cuyo título es "Industries culturelles et nouvelles techniques" analiza el impacto de las nuevas tecnologías sobre el derecho de la propiedad intelectual. El *"Rapport Théry"*, denominado "Les autoroutes de l´information", remitido al Primer Ministro el 31 de julio de 1994, analiza los dilemas

---

30 *Staatvertrag über Mediendienste.*

31 *Statement von Bundesminister Dr. Jürgen Rüttgers zu den Richtlinien Rahmenbedigubgen für neue Informations- und Kommunikationsdienste -Multimedia Gesetz- 2/5/1996.*

estratégicos que las autopistas de la información plantean a Francia. Todos estos informes subrayan que será necesario llevar a cabo una actividad normativa en los ámbitos conocidos, sin que, sin embargo, especifique claramente su contenido o calendarios. Además, el 26 de marzo de 1996, el Parlamento aprobó una ley de aplicación inmediata para el comienzo de la experimentación de nuevos servicios.

- **Italia**

En febrero de 1995, la Comisión permanente del Senado aprobó un documento denominado *"in materia di multimedialità"* que describe con precisión la situación italiana en este ámbito. El informe, que analiza los informes franceses "Breton" y "Théry", llama la atención sobre algunos problemas de carácter normativo (por ejemplo, la protección de datos, la concentración de medios de comunicación, la publicidad, etc) y plantea la cuestión de la necesidad de adaptar las normativas existentes.

- **Luxemburgo**

El 4 de mayo de 1995, el Primer Ministro anunció ante la Cámara de Diputados la creación de un órgano denominado "Cabinet de l'information" en el que los ministerios competentes coordinan, canalizan y centralizan iniciativas. Junto a este Gabinete, existirá un "Comité d´accompagnement", en el que participarán representantes de la economía y del mundo de los medios y de la comunicación y cuya misión consistirá en presentar propuestas y discutir estrategias destinadas a desarrollar la Sociedad de la Información. El Primer Ministro declaró que quedaban por aclarar muchas cuestiones, tales como la protección de datos, las consecuencias sociales, los derechos de autor, etc. La Cámara de Diputados ha previsto la organización de un gran debate. Sea como fuere, parece desprenderse que, en lo que respecta a los servicios interactivos, bien se creará un nuevo marco normativo, bien se adaptará el vigente a sus particularidades.

- **Países Bajos**

En diciembre de 1994, el Gobierno adoptó un programa de actuación (*"Actieprogramma"*) con el fin de acelerar la introducción de la Sociedad de la Información. A pesar de que el documento se centra principalmente en los aspectos relativos a las infraestructuras, en él se identifican algunos problemas relativos al marco jurídico de los servicios: por ejemplo, la protección de datos de carácter personal, los servicios codificados, la propiedad intelectual y el orden público (criminalidad y ética). La revisión normativa se centrará en la legislación de telecomunicaciones y en la denominada "accesoria", en la que se incluyen los ámbitos identificados anteriormente. Se prestará especial atención a la posibilidad de autorregulación en el sector de los servicios, dado que el gobierno estima que con ella se podrían acelerar las aplicaciones prácticas. Los ministerios competentes han constituido grupos interservicios para poner en práctica el programa de actuación. El ente neerlandés que regula los medios de comunicación ("het Commisariat voor de Media") ha autorizado recientemente a las sociedades de televisión para que utilicen las posibilidades ofrecidas por los nuevos medios electrónicos. Esta autorización abarca,

entre otras cosas, la utilización interactiva de la televisión, la publicación de guías electrónicas de programas, la distribución de programas en Internet, el intercambio de información y la venta directa. La autorización también podría abarcar la prestación de video a la carta y de servicios de televisión de pago. Por último, se ha constituido un comité directivo, compuesto por representantes de varios ministerios, para superar los problemas que pueda plantear la normativa actual y para coordinar la instauración del nuevo marco jurídico para los servicios electrónicos.

- **Suecia**

El Gobierno ha nombrado una comisión que se encargará del fomento de la tecnología de la información. En agosto de 1994 se presentó un primer informe con el título *"Wings to Human Ability"*. Se considera que la situación jurídica actual no es satisfactoria y el informe constata que para que se puedan desarrollar las tecnologías de la información es esencial que exista un marco jurídico estable en los ámbitos del derecho de autor, de contratos, civil, de la publicidad y de la garantía y protección de los datos personales. Para lograr una masa crítica de servicios rentables, se debería prestar especial atención, entre otras, a la legislación de contratos y a los derechos de la propiedad intelectual. En los tres próximos años se deberá concretar el objetivo que se persigue con el adaptación de las normativas. Se ha constituido un comité oficial con el fin de analizar, entre otros temas, las relaciones entre los medios de comunicación por televisión, los nuevos servicios y la legislación sobre la libertad de prensa. Debrían hacerse propuestas concretas durante este año.

- **Finlandia**

A principios de 1995 el Gobierno publicó un informe con el título *"Developing a Finnish Information Society"*. Los problemas que plantean los nuevos servicios podrían ser debatidos en los grupos de trabajo ya existentes, tales como los que se ocupan de los derechos audiovisuales, los derechos de autor y los derechos multimedia. Es de suponer que Finlandia, que ya posee una normativa muy liberal en relación con los medios de comunicación, también se basará, en el ámbito de los nuevos servicios, en organismos de autorregulación, salvo en el caso de los hechos delictivos que se regulen por el código penal. En general, se trata de regular lo menos posible.

- **Reino Unido**

El informe "*Creating the Superhighways of the Future: Developing Broadband Communications in the UK*", preparado por el D.T.I. y presentado al Parlamento en noviembre de 1994, determinó la necesidad básica de constituir un marco jurídico estable, eficaz y evolutivo con el fin de reforzar la confianza que los industriales necesitan para sus inversiones y constató que se debía consagrar una atención especial a la protección de los datos de carácter personal e industrial que circulan por las redes y ofrecer una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual. El documento anunció la creación de un grupo consultivo para la industria multimedia (MMIAG), compuesto por industriales de alto nivel, cuya misión es asesorar al ministro competente sobre las oportunidades y obstáculos que presenta el desarrollo

multimedia. Algunos subgrupos se encargarán de pasar revista, entre otros, a determinados aspectos de carácter jurídico en los ámbitos mencionados y también a las aplicaciones médicas. El subgrupo en el que se debate la problemática de la propiedad intelectual ha estimado que deberían simplificarse los procedimientos de concesión de los derechos para los nuevos productos multimedia y recomienda que se modifiquen las normas sobre difamación y obscenidad y se introduzca, a semejanza de lo que sucede con los proyectos en los Estados Unidos, un derecho de transmisión para que se protejan los derechos de autor. Dentro de los servicios de jefatura del gobierno se ha constituido otro grupo de trabajo interdepartamental con objeto de debatir la necesidad de una adaptación de la legislación vigente, especialmente en los ámbitos del derecho de la propiedad intelectual y de la protección de datos. En julio de 1995, se introdujo un proyecto de ley por el que se modifica la legislación y el procedimiento relativo a la difamación ("An act to amend the law of defamation and to amend the law of limitation with respect to actions for defamation and malicious falsehood"). Este proyecto de ley incluye en su ámbito de aplicación la publicación electrónica (artículo 1). Por lo que se refiere a los partidos políticos, el Partido Laborista del Reino Unido presentó un informe en el mes de julio de 1995, denominado "*Labour's Policy Forum on the Information Superhighway*", que, ante todo, hace mención a los ámbitos de la protección de los consumidores, el derecho de autor, la protección del menor, el orden público, la piratería, la protección de datos, el marketing, las normas del derecho del trabajo y el derecho social al trabajo a distancia, etc, y solicita intervenciones normativas en el Reino Unido.

2. Nuevas necesidades normativas

Dejando de lado ámbitos específicos, como el sector de las telecomunicaciones, que son objeto de una normativa especial a escala comunitaria, el análisis de estos múltiples trabajos revela que serán en ocasiones necesarias adaptaciones de normas o la introducción de nuevas reglamentaciones, puesto que las existentes no se concibieron para los servicios de la Sociedad de la Información, como tales. El objetivo de las actuales normas consiste en dar respuesta a determinados riesgos específicos que pueden entrañar los servicios existentes con relación a determinados objetivos de interés general (por ejemplo, la protección de la salud pública para los servicios médicos, la protección de los consumidores o del pluralismo para los servicios de televisión, la protección de la competencia o de los consumidores para los servicios de telecomunicación, etc). Al poseer unas características diferentes, los servicios de la Sociedad de la Información van a cambiar para bien o para mal la naturaleza del riesgo cubierto por las normativas vigentes. Dicho de otro modo, si se *comparan con los servicios profesionales tradicionales* que suponen un desplazamiento del prestador o del destinatario, los servicios prestados a distancia y por vía electrónica pueden modificar el tipo de riesgos a los que se exponen los consumidores. De modo análogo, *si se les compara con la radiodifusión,* los servicios que responden a demandas específicas de su destinatario (servicios "interactivos") no plantean los mismos problemas con relación a la protección de un interés general. Por ejemplo, al contrario de lo que sucede con los servicios interactivos, los riesgos inherentes a las emisiones de radiodifusión televisiva residen en el hecho de que, una vez difundida, no es posible conocer con exactitud cuál va a ser la audiencia de una emisión determinada, porque el

consumidor es más pasivo o cautivo de la emisión (al no poder influir en el contenido), o incluso por el hecho de que se trata de un medio de comunicación de "masas". Por el contrario, los servicios interactivos generan otro tipo de riesgos, como consecuencia precisamente del grado de individualización de la relación específica que une al destinatario y al prestador de servicios (vida privada, protección del consumidor, etc).

Para hacer frente a estos riesgos diferentes, será preciso adaptar normativas que, según los casos, garanticen una mejora de la protección o, por el contrario, simplifiquen los trámites existentes. En determinados casos, las autoridades nacionales podrán utilizar su facultad de interpretación para lograr soluciones a corto plazo. No obstante, tales soluciones podrán diferir, ser objeto de controversia y desencadenar por ello la intervención del legislador. Por otra parte, en bastantes casos las normativas vigentes no dejan suficiente margen de maniobra para escapar a la necesidad de una intervención legislativa.

a. Necesidad de nuevas protecciones

Las normativas actuales están adaptadas a las actividades de los servicios existentes (por ejemplo, los servicios profesionales, de telecomunicación, de radiodifusión televisiva), pero no necesariamente a los nuevos servicios, por lo que es posible que sea necesario reforzarlas o completarlas.

Mejorar la protección vigente. Cabe la posibilidad de que las normativas en vigor que persiguen un objetivo de interés general hayan de ser adaptadas para garantizar una protección más eficaz de dicho interés general frente a los nuevos riesgos generados por los servicios de la Sociedad de la Información. En tal caso, no se tratará de responder a un nuevo objetivo de interés general, sino de garantizar una protección más adecuada de un objetivo ya establecido.

Esta mejora de la protección podría llevarse a la práctica mediante una *adaptación* de las normas aplicables destinada a aumentar la intensidad de la protección existente. Así es, si tenemos en cuenta que los servicios de la Sociedad de la Información van a consistir en prestar de forma diferente servicios ya existentes y regulados, es probable que sea necesario introducir numerosas adaptaciones a estas normativas. A modo de ilustración digamos que, habida cuenta de que los servicios se prestarán a distancia, cabe la posibilidad de que las normativas actuales relativas a los servicios profesionales (medicina, etc.) no sean suficientes por lo que se refiere a la identificación y las cualificaciones del prestador (diferencia entre la consulta hospitalaria y la consulta a distancia).

Por otra parte, la mejora de la protección podría consistir en *ampliar el alcance de las normativas* aplicables a una actividad específica. De esa forma, servicios a los que tradicionalmente se aplicaba un conjunto de normas jurídicas muy delimitadas podrán ser objeto de nuevas normas encuadradas en otras familias jurídicas para garantizar una protección más completa. Por ejemplo, por lo que se refiere a servicios audiovisuales como el video a la carta, se podría establecer, en su caso, el cumplimiento de disposiciones específicas relativas a la protección de datos (habida cuenta de que la

interactividad permite la identificación del usuario y, por consiguiente, genera riesgos para la protección de la vida privada) mientras que tradicionalmente las normativas aplicables a la televisión no se ocupan de tales riesgos.

Protección de nuevos intereses generales. Independientemente de las adaptaciones de las normas destinadas a realizar con mayor eficacia el objetivo perseguido, podría ser necesario responder a nuevos objetivos de interés general. Así por ejemplo, los debates actuales sobre la virtualidad en la Sociedad de la Información podrían generar, en su caso, reacciones de carácter normativo destinadas a garantizar determinadas cualidades de veracidad.

b. Necesidad de simplificar determinadas protecciones existentes

En sentido contrario a lo anteriormente expuesto, determinadas normas actualmente en vigor podrían perder su utilidad o su adecuación, por lo que sería necesario que no se aplicasen a los nuevos servicios o fuesen objeto de simplificación.

Acabar con una mala aplicación de ciertas normas. Dado que los servicios se encontrarán en la encrucijada de diferentes familias jurídicas, cabe la posibilidad de que algunos de estos servicios se encuentren sometidos a reglamentaciones que no habían sido concebidas manifiestamente para regular ese tipo de actividad. Por consiguiente, será necesaria una intervención legislativa para excluir los servicios afectados del ámbito de aplicación de la normativa en cuestión. Sería por ejemplo oportuno estudiar si y en qué medida las legislaciones sobre la radiodifusión televisiva son aplicables a los servicios de la Sociedad de la Información.

Adaptar las normativas desproporcionadas. Podría darse el caso de servicios que estuviesen sometidos a determinadas obligaciones que no guardasen proporción con el objetivo legítimo que persiguen. Podría tratarse de un tipo de obligación que no se adecúe a los servicios de la Sociedad de la Información, o de medidas que superan los límites de lo necesario para alcanzar el objetivo. A modo de ilustración digamos que, si bien es evidente que la protección del menor es un objetivo fundamental, podría ser inadecuado (y quizás contrario al artículo 10 del CEDH) establecer, como en el caso de la radiodifusión televisiva (en la que no se puede establecer garantía alguna sobre "quién ve qué"), una medida de prohibición total de los servicios destinados a los adultos[32]. He aquí otro ejemplo: las obligaciones de contratos escritos con anterioridad a la venta no son adecuadas para la venta electrónica. De modo análogo, cabe la posibilidad de que los regímenes de autorización previa o de licencia aplicables a los servicios de telecomunicación o radiodifusión no sean adecuados para los servicios de la Sociedad de la Información (especialmente si tenemos en cuenta que otro régimen como el que se aplica a la prensa podría garantizar una protección más eficaz).

---

32 *La interactividad y las modalidades técnicas por las que el usuario tendrá acceso a los nuevos servicios podrían potenciar la facultad de los padres para controlar el acceso de los menores a los programas violentos o pornográficos. Por lo tanto, la normativa de radiodifusión que afecta a la protección del menor no está necesariamente adaptada, puesto que el riesgo de que los menores puedan acceder de forma incontrolada es mucho mayor en el contexto de la radiodifusión.*

3. Un movimiento normativo de gran amplitud y escalonado

La movilización política en los Estados miembros en torno al tema de la Sociedad de la Información y el desarrollo del mercado de servicios tendrán necesariamente repercusiones sobre la magnitud de la actividad normativa a nivel nacional.

a) Un amplio espectro de normativas

Como consecuencia de la gran variedad de servicios, este movimiento normativo afectará a un gran número de ámbitos jurídicos y especialmente a la *legislación de prensa* (por ejemplo, ¿han de aplicarse las especificidades del régimen jurídico de prensa, tales como la responsabilidad editorial?), el *derecho de telecomunicaciones*, el *derecho civil*[33], en particular la normativa sobre contratos[34], la *legislación sobre temas audiovisuales*[35] (por ejemplo, ¿es preciso que exista un régimen de autorización previa o han de seguir aplicándose las normas tradicionales sobre el pluralismo?), el *derecho social y del trabajo*[36] (por ejemplo, ¿cual es el régimen que se ha de aplicar al trabajo a distancia?), el *derecho fiscal*[37] (por ejemplo, ¿qué nuevos servicios podrían acogerse a medidas de estímulo fiscal?), el *derecho penal*[38] (por ejemplo, ¿qué regímenes y procedimientos deberían establecerse para los delitos?), el *derecho bancario y financiero* (por ejemplo, ¿qué régimen se ha de establecer para los servicios a distancia de bancos, compañías de seguros o bolsas?)[39], la *normativa sobre comunicación comercial*[40] y por último *las normas profesionales*, especialmente las aplicables a las profesiones independientes (por ejemplo, ¿qué régimen se ha de establecer para la prestación de servicios a distancia de asesoría jurídica o asistencia médica?).

Estas normas pretenden lograr varios objetivos de interés general: *la libertad de expresión, la protección de la vida privada* (todos los servicios), *la protección del menor, la protección del consumidor* (por ejemplo, el servicio de venta electrónica), *la protección de la propiedad intelectual, la protección de la salud* (por ejemplo, los servicios de medicina a distancia), *la protección de la cultura o las lenguas* (por ejemplo, servicio educativo), etc.

---

33 *Véase el informe sueco "Wings to Human Ability".*

34 *Algunos notarios de determinados Estados miembros ya se están enfrentando a esta problemática. Véase la Revue de l'Assemblée de Liaison des Notaires de France nº 6,1995 y Bundesnotarkammer, Elektronischer Rechtverkehr, Colonia 1995.*

35 *Véase el estudio "Prognos": el informe "Detailleur"; "The Waterloo Report"; el informe" Coudert Brothers"; el estudio "Information Society: Acces and Pluralism", International Federation of Journalists, marzo de 1995.*

36 *A este respecto, véase especialmente el estudio de Thierry Breton "Le télé-travail en France: Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques".*

37 *Thierry Breton "Le télé-travail en France: Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques"; Thierry Breton: "Les télé-services en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information?"; Jean-Marc Detailleur: "Evolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias".*

38 *Véase especialmente el informe del gobierno neerlandés: Actieprogramma Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie".*

39 *Véanse los informes de Thierry Breton "Les télé-services en France" y de "Gérard Théry "Les autoroutes de l'information".*

40 *Véase el estudio Prognos, el informe Detailleur y el informe Coudert Brothers.*

Ya se ha determinado en numerosos estudios e informes gubernamentales que determinadas cuestiones específicas deberían ser las primeras en tratarse; cuestiones tales como la *protección de los datos, la protección de la propiedad intelectual, la protección de los consumidores y del menor y la protección y el régimen aplicable a la codificación de los servicios.*

b) Un calendario vago y muy escalonado

El análisis del mercado de servicios ha puesto de relieve que no se producirá una evolución repentina, sino que se desarrollarán progresivamente. Por consiguiente, las propias iniciativas normativas que se adopten también se escalonarán con el fin de adaptarse al desarrollo del mercado y de tratar las diferentes cuestiones que se planteen poco a poco. Así pues, el marco normativo nacional para los servicios de la Sociedad de la Información se caracterizará por su carácter evolutivo.

No se presenta ningún calendario preciso. Por regla general, los estudios e informes confirman que las reflexiones que se llevan a cabo en la gran mayoría de los Estados miembros -con excepción de Alemania- aún no se han definido con precisión y subrayan la dificultad que plantea el establecimiento de un calendario para la adaptación de las legislaciones. Algunos informes únicamente dan indicaciones para la realización de los primeros ajustes normativos específicos[41]. A modo de ilustración digamos que los Países Bajos desean revisar su legislación sobre los delitos de información antes de que finalice 1996 y Suecia quiere modificar su normativa en los tres próximos años. Además, los análisis económicos revelan que nuevos servicios inimaginables en la actualidad podrían introducirse en el mercado en un futuro a medida que se consoliden definitivamente los progresos tecnológicos y el desarrollo del mercado. Es inevitable que sea difícil imaginar actualmente cuales serán las necesidades de carácter normativo de tales servicios.

Subsiste un gran incertidumbre sobre el contenido de las normas que podrían ser necesarias en el futuro. Aunque los expertos nacionales e internacionales han definido correctamente los ámbitos, sin embargo, no se suelen pronunciar sobre la vía a seguir ni sobre las disposiciones concretas que se han de adoptar. Habida cuenta de los importantísimos aspectos sociales y políticos en juego que pone de manifiesto la intensidad de la movilización política y exceptuando los casos de normativas reactivas y de urgencia, la elaboración de soluciones de carácter normativo será especialmente compleja y, en determinados casos, podrá suscitar extensos debates que podrán prolongarse hasta el próximo milenio.

---

41 *Véanse especialmente los informes sueco "Wings to Human Ability" y neerlandés "Actieprogramma Electronische Snelwegen" y "The Danish Government Report on the Information Society Year 2000".*

Por otra parte, la adopción de proyectos piloto constituye uno de los métodos de intervención normativa que se utilizan especialmente en Alemania y Francia[42]. Este método consiste en intervenir en un primer momento exclusivamente para establecer un régimen derogatorio provisional o ad hoc destinado a permitir el desarrollo de proyectos piloto de servicios de la Sociedad de la Información. El seguimiento y análisis de la experiencia adquirida con estos proyectos piloto permitirá al legislador conocer mejor los problemas y, en una fase posterior, regular plenamente estos nuevos servicios. Ello quiere decir que las verdaderas normativas no se introducirán hasta después de transcurrido un período bastante prolongado[43], dependiendo del tiempo que se necesite para extraer conclusiones fiables de la experiencia de los proyectos piloto. Este método de "derogación/proyecto piloto/seguimiento/nuevas normas", ejemplo de pragmatismo, podría convertirse en una de las soluciones normativas a corto plazo que eviten que se regule de forma prematura, sin abandonar una postura de total disponibilidad normativa, que permita, en su caso, intervenir con pleno conocimiento de causa.

Por último, también se ha previsto la hipótesis de un ajuste normativo permanente o continuo, habida cuenta de los avances tecnológicos y de los valores sociales que podrían estar sometidos a una cierta versatilidad[44].

B. Riesgos para el funcionamiento del mercado interior

La actividad normativa que se está preparando en los Estados miembros podría constituir un riesgo para la realización del objetivo del mercado interior, de no llevarse a cabo en un contexto adecuado.

1. Riesgos de nueva fragmentación del mercado interior

Si no se hace nada por coordinar la elaboración de las nuevas normativas nacionales aplicables a los servicios de la Sociedad de la Información, es muy posible que éstas sean muy diferentes, o incluso divergentes, entre sí. Si así fuese, se producirían nuevas restricciones a la libre circulación entre los Estados miembros de los servicios de la Sociedad de la Información, dado que un Estado miembro podría limitar o prohibir la prestación de un servicio procedente de otro Estado miembro aplicándole su propia normativa nacional. En el contexto de la legislación sobre el mercado interior y especialmente del artículo 59, cabe la posibilidad de que alguna de estas medidas no estén justificadas, mientras que otras sí lo estarían. En el primer caso, la Comisión deberá intervenir para que el Estado suprima este obstáculo jurídico y, en el segundo, deberá proponer, de ser necesario, una armonización de las normativas en cuestión para garantizar la libre circulación. A la espera de que ambas iniciativas produzcan los frutos esperados en los dos casos, la industria europea de los servicios de la Sociedad de la Información no podrá gozar de un verdadero espacio sin fronteras, lo que le

---

42 *Se está elaborando un proyecto de ley para establecer un régimen derogatorio de 5 años destinado a permitir la realización de 170 proyectos piloto.*

43 *En Francia se prevé un período de 5 años.*

44 *Véase, por ejemplo, el estudio Prognos, páginas 143 y siguientes.*

disuadiría de realizar las inversiones que necesita para ser competitiva. Varias son las razones que contribuyen a forjar esta situación negativa.

Razones que tienen que ver con el desarrollo del mercado. El análisis del mercado de los nuevos servicios pone de relieve que su desarrollo será progresivo y dispar desde el punto de vista geográfico, es decir, que diferirá según los Estados miembros. Ello significa que las iniciativas de tipo normativo se producirán en diferentes momentos según los Estados miembros y en servicios diferentes. Así, por ejemplo, es probable que un determinado Estado miembro en el que los servicios profesionales de medicina a distancia se vayan a desarrollar con rapidez se vea obligado a regularlos, mientras que en ese mismo momento otro Estado miembro regulará los servicios de comercio electrónico y de apuestas a distancia como consecuencia de que un operador del mercado nacional se muestre especialmente activo en este campo.

Razones relacionadas con las tradiciones y culturas nacionales. Las normativas nacionales son depositarias de un conjunto de valores y tradiciones económicas, culturales, sociales y políticas, que varían según los Estados miembros. La experiencia pone de manifiesto que, en cualquier ámbito, el enfoque normativo se inspira en estas diferencias e incluso puede conducir a reflejos normativos. Ello significa que, por una parte, las cuestiones que se regularán en primer lugar variarán según los Estados miembros (por ejemplo, algunos Estados miembros podrían hacer hincapié en la protección de la cultura nacional, mientras que otros estarán más interesados en la protección del consumidor e incluso otros, en la protección del menor y las buenas costumbres) y, por otra parte, que también variará el contenido de las normas que se apliquen a una misma cuestión específica (por ejemplo, ya sucede en la actualidad que los enfoques nacionales en materia de protección del menor, protección de datos, y protección de los consumidores son muy diferentes, lo que refleja la diversidad de opiniones, percepciones y objetivos de cada país).

Razones relacionadas con el régimen jurídico de partida. En la actualidad los regímenes jurídicos nacionales que han de ser modificados ya presentan diferencias entre los Estados miembros. En consecuencia, las modificaciones que en ellos se introduzcan van a seguir su propia lógica de intervención que podría ampliar las disparidades actuales. A título de ejemplo digamos que en derecho alemán el concepto de "radiodifusión" (que permite el reparto de competencias entre los Estados federados y el gobierno federal), o el régimen jurídico francés de control a posteriori desarrollado por los servicios de Minitel, o incluso el régimen británico modulado y simplificado que ya se aplica a los organismos de radiodifusión televisiva por satélite, constituyen otros tantos puntos de partida diferentes para establecer los regímenes de acceso a las actividades de los nuevos servicios (control a priori o control a posteriori). Otros ejemplos son los diferentes enfoques que pueden existir en materia de propiedad intelectual o los regímenes aplicables a los sistemas de codificación (algunos Estados miembros establecen un sistema de autorización previa y otros no).

Razones motivadas por la pluralidad de formas de los servicios de la Sociedad de la Información. Dado que los servicios serán muy diferentes entre sí, también será muy amplio el espectro de los ámbitos jurídicos implicados. En consecuencia, se multiplica

la posibilidad de que existan enfoques normativos divergentes, que influirán en el funcionamiento del espacio sin fronteras al multiplicar los obstáculos que se puedan plantear a la libre circulación de servicios. La situación es especialmente preocupante por el hecho de que los prestadores ofrecerán, por lo general, un paquete o conjunto de varios servicios y que, en consecuencia, también se multiplicarán los riesgos de que se puedan enfrentar a nuevos obstáculos jurídicos. De esta forma, un prestador que ofrece un conjunto de servicios compuesto por juegos interactivos, tele-enseñanza, video a la carta y televenta podría ver restringido alguno de estos servicios en un Estado miembro determinado, mientras que en otro, el que sufriría la restricción sería otro servicio . El número de combinaciones posibles de situaciones de este tipo dice mucho sobre la multiplicación de los obstáculos que se pueden plantear.

Los primeros signos que evidencian enfoques diferentes confirman la importancia de este riesgo. El análisis de los diferentes trabajos que se están llevando a cabo revela, por ejemplo, la existencia de puntos de vista divergentes sobre la cuestión de si es necesario un régimen de autorización previa o si, por el contrario, se ha de adoptar un sistema similar al aplicable a la prensa. Otro ejemplo es el hecho de que las cuestiones normativas que han sido consideradas importantes no son siempre las mismas (no siempre se citan en los estudios e informes cuestiones tales como el derecho del trabajo, la protección del menor, y las normas sobre responsabilidad).

2. Riesgo de sobrerregulación

La movilización política y de las partes interesadas en torno al tema de la Sociedad de la Información podría traducirse a nivel nacional en nuevas normativas que, a su vez, se traducirían a nivel europeo en intervenciones normativas comunitarias, cuando en realidad aún no se habría demostrado que fuesen necesarias.

Las normativas a efectos del mercado interior sólo son necesarias en el caso de que determinadas medidas nacionales tengan consecuencias restrictivas sobre las libertades del Tratado, que no puedan ser resueltas mediante la aplicación directa del mismo o del derecho derivado existente. La evaluación de estas consecuencias restrictivas constituye una tarea a veces compleja por el hecho de que, en muchos casos, se trata de evaluar si las medidas nacionales causantes de estas consecuencias restrictivas guardan proporción con los objetivos de interés general que persiguen. Inspira temor el hecho de que, frente a una normativa nacional que pueda plantear problemas de este tipo, determinadas opiniones prefieran que esta normativa se amplíe al conjunto de la Comunidad mediante un proceso de armonización, antes que consagrarse a un ejercicio de evaluación que permitiría eliminar estos nuevos obstáculos mediante la aplicación directa del Tratado. Ello equivaldría a crear situaciones de "hechos consumados" para provocar una intervención a nivel comunitario. No se pueden pasar por alto estos riesgos de exceso de reglamentación, puesto que es evidente la presión que ejercen determinadas partes interesadas, operadores, asociaciones profesionales, asociaciones de consumidores, etc[45].

---

[45] *En la cumbre del G-7, celebrada en Bruselas del 24 al 26 de febrero de 1995, varios representantes de operadores manifestaron su oposición. A raíz de la "Table Ronde Européenne*

La Comisión estima que conviene evitar que se reglamente de forma excesiva en la Comunidad por el simple hecho de responder a las solicitudes de intervención que se presenten a grandes voces, sino que, al contrario, es preciso basarse en los bien asentados principios del mercado interior, y especialmente en el de reconocimiento mutuo.

3. Riesgo de incoherencia

La actividad normativa a nivel nacional que va a llevarse a cabo en los próximos años no solo podría traducirse a nivel comunitario por una sobrerregulación, sino también por la adopción de medidas incoherentes entre sí. La diversidad de objetivos de interés general que se pretende lograr a nivel nacional (protección del consumidor, la cultura, la salud, etc), se podría trasladar a nivel comunitario, como lo permite el Tratado de la Unión Europea, mediante medidas que persigan aisladamente cada uno de estos objetivos sin que exista una coherencia de conjunto.

A este respecto, la Comisión estima que toda medida nacional debería respetar la coherencia normativa que es indispensable para el desarrollo futuro de estos servicios y tener plenamente en cuenta todos los objetivos de interés general. Habida cuenta de que el derecho derivado del mercado interior tiene por objeto garantizar un nivel de protección equivalente entre los Estados miembros en una variedad de objetivos de interés general, la Comisión ya ha decidido que cualquier respuesta normativa que se refiera a los nuevos servicios deberá inscribirse en el marco experimentado y contrastado del mercado interior.

III. PRESENTACIÓN DEL MECANISMO DE TRANSPARENCIA

La Comisión propone la creación de un mecanismo de transparencia normativa basado en la Directiva 83/189/CEE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas[46]. A tal efecto, la Comisión presenta una propuesta de directiva del Consejo, por la que se modifica por tercera vez la Directiva 83/189/CEE y que consiste en ampliar los procedimientos de intercambio

---

des Industriels", en mayo de 1995 se elaboró un documento denominado "Building a global Information Society - A call for Government Action", en el que se solicita una adaptación de las normas nacionales e internacionales en los ámbitos de la protección de datos, el derecho de la propiedad intelectual, el derecho civil y el derecho penal con vistas a lograr una mejor protección contra la piratería (servicios codificados), la legislación sobre la responsabilidad, etc. En un seminario celebrado en Bélgica del 19 al 21 de mayo de 1995 (The Waterloo Report on "Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society"), representantes de la industria audiovisual, de los operadores de cable y de las sociedades de telecomunicación se refirieron a los mismos ámbitos. Tres resoluciones recientes de la International Communications Round Table (ICRT) también señalaron determinadas necesidades en materia normativa.

46 *Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, de 28.03.1983 (DO nº L 109 de 26.04.1983, p. 8), modificada por la Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22.03.1988 (DO nº L 81 de 26.03.1988) y por la Directiva 94/10/CE del Consejo de 23.03.1994 (DO nº L 100 de 19.04.1994).*

de información que en ellas se establecen a los futuros proyectos de normativas de los Estados miembros que van a referirse a los servicios de la Sociedad de la Información.

A. Objetivos

El objetivo general del mecanismo de transparencia propuesto por la Comisión consiste en permitir un mejor funcionamiento del mercado interior en el ámbito de los servicios de la Sociedad de la Información. A continuación se especifican los objetivos que pretende lograr el mecanismo:

1• *Velar por el buen funcionamiento del mercado interior evitando en particular la creación de nuevos obstáculos*

El flujo de información entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión ha de permitir que se detecten a tiempo las eventuales dificultades que se planteen en el funcionamiento del espacio sin fronteras y que se intervenga para evitar la introducción de normas nacionales que pudieran ser incompatibles con los principios de libre circulación de servicios y de libertad de establecimiento (en caso de que los contactos mantenidos con los demás Estados miembros o la Comisión hayan disuadido al Estado miembro en cuestión de adoptar el proyecto o le hayan llevado a modificarlo), o la introducción de obstáculos jurídicos (en caso de que estas normas estén justificadas por el derecho comunitario) al proponer, en su caso, la introducción de una normativa comunitaria. La Comisión no desea, en ningún caso, limitar la competencia de legislar a nivel nacional para proteger intereses generales, sino únicamente prevenir una nueva fragmentación del mercado interior.

2• *Garantizar una protección más eficaz de los intereses generales*

Es necesario prever y determinar a tiempo las necesidades de intervención comunitaria con objeto de garantizar una protección del interés general similar entre los Estados miembros. En efecto, cabe la posibilidad de que las preocupaciones nacionales que puedan hacer que un Estado miembro adopte una iniciativa normativa sean comunes a los demás Estados miembros, por lo que una protección a nivel comunitario podría ajustarse con mayor eficacia a sus necesidades. Este último aspecto es esencial en el marco de la Sociedad de la Información, dado que el entorno tecnológico incrementará: las posibilidades de eludir la protección elaborada únicamente por un Estado miembro; los problemas relacionados con la determinación del derecho aplicable a los prestadores o a los servicios; la identificación de los culpables; los problemas relacionados con la aplicación efectiva de las normas o la prevención de delitos, etc.

3• *Determinar mejor y reducir la necesidad de nuevas normas comunitarias*

Al objeto de que las iniciativas normativas a nivel comunitario se limiten a lo estrictamente necesario, es indispensable lograr una aplicación más eficaz del Tratado y, en particular, de sus artículos 52 y 59. A tal efecto, un mecanismo de transparencia aportaría una contribución importante al permitir, *en las fases de concepción*, que se prevenga o limite la adopción de determinadas normas nacionales que pudieran

conducir, posteriormente, a normas comunitarias destinadas a ratificarlas. Entre otras cosas, el legislador nacional debería plantearse necesariamente la posibilidad de aplicar el reconocimiento mutuo en lugar de dejar que se produzcan situaciones de "hechos consumados" que pudieran tener como consecuencia la propuesta de una armonización a nivel comunitario. Sea como fuere, dado que se trata de un procedimiento de información que no prejuzga en el fondo de la evaluación de la necesidad de posibles medidas de armonización futura a escala comunitaria, el mecanismo de transparencia, cuando haya que proteger con eficacia un objetivo de interés general mediante una intervención a escala comunitaria, podrá contribuir a que se pueda llevar a cabo una nueva armonización con mayor rapidez y más conocimiento de causa.

4• ***Facilitar la cooperación administrativa***

El mecanismo de intercambio de información entre Estados miembros en la fase de concepción de las normas ha de contribuir a que el legislador nacional se interese ante las administraciones nacionales por la situación existente en los demás Estados miembros. No se trata de cuestionar la competencia normativa de los Estados miembros, sino de que se tome conciencia del riesgo que legislar aisladamente, sin tener en cuenta la experiencia adquirida en otros Estados miembros, ni las consecuencias sobre los prestadores de servicios establecidos en los demás países, puede suponer tanto para el mercado interior como para la protección efectiva de objetivos de interés general. El mecanismo de transparencia constituye un instrumento especialmente eficaz de cooperación administrativa que podría transformarse en un verdadero reflejo colectivo europeo.

5• ***Contribuir a la estabilidad del marco normativo***

Se ha llegado a la conclusión de que la existencia de un marco jurídico claro y estable constituye una condición previa para fomentar el desarrollo de la Sociedad de la Información. El objetivo de cualquier mecanismo de transparencia es precisamente contribuir a la estabilidad y transparencia del marco normativo, limitando, en primer lugar, los riesgos de que se produzcan reacciones normativas imprevisibles, evitando, en segundo lugar, los períodos de incertidumbre durante los procedimientos de infracción y, por último, logrando que los operadores y los consumidores dispongan de más información sobre los proyectos de normas que les puedan afectar.

6• ***Incrementar la participación de la Comunidad en los debates internacionales***

La elaboración de un marco jurídido comunitario estable y coherente constituye un requisito fundamental para una participación eficaz y coherente de la Comunidad Europea en el tratamiento de los problemas normativos relacionados con los servicios de la Sociedad de la Información, con ocasión de la cooperación y las negociaciones internacionales.

B. Enfoque general

1. Experiencia de los mecanismos de transparencia ya existentes

La idea de garantizar el buen funcionamiento del espacio sin fronteras mediante un mecanismo de transparencia normativo dista mucho de ser nueva. La Directiva 83/189/CEE, de 28.03.1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, constituye, por el momento, el instrumento más perfeccionado en materia de transparencia normativa. Esta Directiva, que ya ha sido modificada en dos ocasiones, especialmente para ampliar su ámbito de aplicación[47], se ha convertido en un instrumento clave de la política del mercado interior. Se ha de señalar que existen otros mecanismos de transparencia que se han inspirado en la Directiva 83/189/CEE. No obstante, se diferencian claramente, ya sea porque estos mecanismos no abarcan a los proyectos de normas, sino a los casos de medidas nacionales que pueden subsistir aunque supongan un obstáculo a la libre circulación de mercancías (Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad)[48], ya sea porque no constituyen más que un aspecto accesorio con relación a los objetivos generales que persiguen los instrumentos en cuestión[49].

a). Funcionamiento de la Directiva 83/189/CEE

La Directiva impone el intercambio de información entre los Estados miembros en el ámbito de la reglamentación técnica y la normalización. Los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión[50] y a los demás Estados miembros de los proyectos

---

47 *Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22.3.1988 (DO nº L 81 de 26.3.1988) y Directiva 94/10/CE del Consejo de 23.3.1994 (DO nº L 100 de 19.4.1994).*

48 *DO C 18 de 21.1.1994, p.13. El Consejo aprobó la posición común el 29 de junio de 1995 (DO nº C 216/41, de 21 de agosto de 1995); la Decisión establece que la Comisión facilite información en el plazo de 45 días a partir de la fecha en que se adopte la medida. La Comisión remite esta información a los demás Estados miembros.*

49 *La Directiva 87/22/CEE, de 22 de diciembre de 1986 (artículo 5) por la que se aproximan las medidas nacionales relativas a la comercialización de medicamentos de alta tecnología, en particular los obtenidos por biotecnología (DO L 15 de 22.12.1986, p. 38); la Directiva 93/98/CEE, de 29 de octubre de 1993, (artículo 12) relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines (DO L 290 de 24.11.1993, p. 9); la Directiva 94/62/CE, de 20 de diciembre de 1994 (artículo 16), relativa a los envases y los residuos de envases (DO L 365 de 31.12.1994, p. 10). Mientras que la Directiva 87/22/CEE se refiere expresamente a los artículos de la Directiva 83/189/CEE por los que se establece un efecto suspensivo de la notificación, las otras dos no establecen tal efecto y sólo obligan a la simple notificación de los proyectos de reglamentación.*

50 *En virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 8, los Estados miembros están obligados a comunicar a la Comisión cualquier proyecto de normas técnicas, en una fase de preparación que permita que se le aporte modificaciones substanciales. La Comisión difundirá esta información entre los Estados miembros para que todos puedan tener conocimiento de las iniciativas nacionales.*

de reglamentación técnica[51] nacional que tienen la intención de adoptar. Se establece un período de "statu quo" de tres meses para que la Comisión y los Estados miembros puedan analizar los proyectos de medidas y comunicar su punto de vista.

En este contexto, se presentan cuatro opciones:

1- *Los Estados miembros y/o la Comisión no hacen observaciones*. En tal caso, el Estado miembro de que se trate puede adoptar el proyecto de norma tan pronto como expire el plazo de tres meses de "statu quo";

2- *Comentarios,* por parte de la Comisión o de un Estado miembro, sobre las posibles consecuencias que las medidas previstas podrían tener para el mercado interior, si llegasen a aprobarse y a aplicarse a las mercancías procedentes de los demás Estados miembros, y solicitudes de modificación[52]. El Estado miembro de que se trate está obligado a tener en cuenta, en la medida de lo posible, estos comentarios a la hora de elaborar la versión definitiva. A menudo estos comentarios se incluyen en una cláusula de reconocimiento mutuo, que se inserta en el proyecto de ley;

3- *Dictamen motivado* emitido por la Comisión o un Estado miembro, cuando consideren que la medida, de aplicarse a las mercancías procedentes de los demás Estados miembros, infringiría el derecho comunitario relativo a la libre circulación de mercancías[53]. La emisión del dictamen motivado amplía a seis meses la duración del plazo del "statu quo" (o a cuatro meses para los acuerdos voluntarios). Este plazo ha de hacer posible que se vuelva a analizar la cuestión y se evite una infracción del derecho comunitario.

4- *Declaración por la que se anuncia que la Comisión va a proponer*[54] *o ha propuesto*[55] medidas comunitarias en el ámbito de que se trata. Esta declaración amplía a 12 meses el período de "statu quo", y a 18 meses, si, antes de que finalice el plazo, el Consejo aprueba una posición común en relación con la propuesta. El objetivo que se persigue con la prórroga del "statu quo" es permitir a la Comunidad que examine la cuestión sin que medidas anteriores falseen o compliquen el debate. No obstante, esta ampliación no es posible en el caso de los acuerdos voluntarios.

---

51 *Los reglamentos técnicos se definen como especificaciones técnicas u otras exigencias, cuyo cumplimiento haya sido impuesto, de iure o de facto, por un Estado miembro para la comercialización o utilización de un producto en su territorio (artículo 1). Se incluyen en la categoría de reglamentos técnicos obligatorios de facto, los acuerdos voluntarios de los que sean parte las autoridades públicas, así como los códigos profesionales o de buena conducta cuya observancia confiere una presunción de conformidad con lo establecido en determinadas normas.*

52 *Los Estados miembros y/o la Comisión emiten observaciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 8 de la Directiva. A instancias de los demás Estados miembros o de la Comisión se les ha de comunicar el texto definitivo del reglamento técnico.*

53 *Apartado 2 del artículo 9 de la Directiva. El dictamen motivado emitido por la Comisión es un acto formal equivalente al emplazamiento, si el proyecto se adopta tal cual.*

54 *Véase el apartado 3 del artículo 9.*

55 *Véase el apartado 4 del artículo 9.*

Si un Estado miembro desea adoptar un reglamento técnico por razones urgentes relacionadas con la protección de la salud pública, la seguridad o la protección de la salud y la vida de los animales y plantas podrá recibir autorización para ello sin estar obligado a cumplir el plazo de "statu quo"[56].

Un Comité consultivo[57] compuesto por representantes de los Estados miembros se reúne aproximadamente seis veces al año y desempeña una función importante a la hora de supervisar el desarrollo del procedimiento y examinar las cuestiones políticas que plantean las notificaciones.

Un vademécum, adoptado por el Comité, explica los aspectos operativos y, de forma detallada, los procedimientos a seguir (categorías de datos, modalidades y contenido de la notificación, etc)[58].

Por otra parte, por lo que se refiere al alcance jurídico del instrumento, la Comisión ha tenido en cuenta el hecho de que, mientras siga en vigor el texto nacional, se corre el riesgo de que pierda su significación real la condena de un Estado miembro por incumplir su obligación de ajustarse al procedimiento de notificación establecido por la Directiva 83/189/CEE. Tal es la razón de que en una Comunicación de 1 de octubre de 1986, la Comisión afirmase la inaplicabilidad a terceros de los reglamentos técnicos no notificados[59].

b) Aplicación y evaluación

Tomando como base las últimas estadísticas, no se puede sino constatar que la Directiva 83/189/CEE ha confirmado su carácter de instrumento de procedimiento clave, muy incisivo y eficaz por los resultados logrados. A lo largo de los años 1992, 1993 y 1994, la Comisión tramitó 1 136 proyectos nacionales de reglamentos técnicos, de todos los sectores en conjunto, y emitió 355 dictámenes motivados en contra de los Estados miembros, 532 observaciones y adoptó 62 iniciativas destinadas a favorecer la armonización a nivel comunitario. Las reacciones de los Estados miembros a los proyectos notificados mediante dictámenes motivados (226) u observaciones (473) son cada vez más numerosas, con lo que se potencia, en un contexto de gran transparencia, su participación en el procedimiento de notificación.

---

56 *Véase el apartado 7 del artículo 9.*

57 *Véase el artículo 6.*

58 *Además, la Directiva (artículos 2-7) establece, por lo que se refiere a los reglamentos técnicos, un procedimiento de información que se lleva a cabo entre los organismos nacionales y europeos de normalización y la Comisión. Por mandato de la Comisión, la aplicación de este procedimiento se ha confiado a los organismos europeos de normalización.*

59 *Comunicación de la Comisión relativa al incumplimiento de determinadas disposiciones de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, DOCE nº C 245 de 1.1.1986, p. 4. Hasta el momento, el Tribunal de Justicia ha condenado a un Estado miembro por no notificar en cuatro casos.*

En cuanto a los Estados miembros, el hecho de que los proyectos fueran analizados por la Comisión y otros Estados miembros ha desempeñado una función disuasiva y les ha hecho más conscientes de sus responsabilidades europeas. A este respecto, la Comisión reconoce la existencia de una estrecha cooperación con los Estados miembros, que se muestran dispuestos a modificar, en su caso, sus textos que aún se encuentran en la fase de proyectos, con objeto en particular de incluir una cláusula de reconocimiento mutuo.

Por lo que se refiere a los operadores, esta transparencia les resulta beneficiosa puesto que pueden intervenir indirectamente, cuando los Estados miembros les consulten para conocer su punto de vista sobre los diferentes proyectos legislativos nacionales a los que se enfrentarán en el mercado único. A este respecto, el hecho de que deje de ser obligatoria la confidencialidad, modificación aportada por la Directiva 94/10/CEE, abre a los operadores económicos más afectados por los obstáculos técnicos la posibilidad de defender mejor sus intereses recurriendo al procedimiento de notificación, en lugar de hacerlo posteriormente mediante denuncia. Se ha de subrayar esta función de los operadores, puesto que el mecanismo puede constituir no sólo un instrumento de cooperación administrativa sino también un elemento de cooperación entre la administración y las partes interesadas, que puede mejorar la calidad de las normas.

2. El mecanismo de transparencia que se propone

Para poder dar respuesta a las necesidades que se han identificado y lograr los objetivos definidos, la Comisión estima que el mecanismo de transparencia aplicable a las normas relativas a los servicios de la Sociedad de la Información debería poseer las cuatro características siguientes:

a) Un instrumento jurídico vinculante

La Comisión está convencida de que, para garantizar una transparencia normativa eficaz, la Comunidad debe dotarse de un instrumento jurídicamente vinculante, al considerar que cualquier otra iniciativa no podrá dar respuesta a las necesidades y objetivos que se persiguen. Si se dejase a la discreción de los Estados miembros la comunicación de sus proyectos de reglamentación que afectan a los servicios de la Sociedad de la Información, se limitaría considerablemente el alcance y la eficacia de la transparencia y se dañaría el espíritu de cooperación administrativa.

b) Un procedimiento previo de información

Sólo un sistema de notificación a priori puede prevenir e impedir, con tiempo suficiente, la creación de obstáculos a las libertades del mercado interior. Varias son las desventajas que presentaría la notificación a posteriori, es decir, después de la adopción de las normas nacionales:

- no conduciría más que a constatar la existencia de nuevos obstáculos jurídicos entre los Estados miembros, que sólo podrían eliminarse mediante

procedimientos prolongados (recurso por incumplimiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 169 del Tratado) o mediante la armonización de las normas en cuestión. En ambos casos, ello significa que los operadores y consumidores deberán soportar durante todo ese tiempo los costes que lleve aparejada la inexistencia de un verdadero mercado interior;

- favorecería las situaciones de "hechos consumados", es decir, los casos en los que la adopción de una norma nacional implica que se esté obligado a intervenir a nivel comunitario;

- no podría fomentar un automatismo de cooperación administrativa europea, puesto que ésta se reduce a un simple procedimiento puramente formal (transmitir un texto), en lugar de intentar evaluar conjuntamente el impacto comunitario de una norma. En cualquier caso, el margen de maniobra de las autoridades implicadas es muy limitado, una vez aprobada la norma.

En consecuencia, la Comisión propone que se adopte el mismo enfoque que inspira a la Directiva 83/189/CEE, es decir, que los Estados miembros deberían comunicar a la Comisión cualquier proyecto de norma que sea aplicable a los servicios de la Sociedad de la Información, en una fase de preparación que haga posible aún la inclusión de modificaciones sustanciales. La obligación de notificar se aplicará a los acuerdos voluntarios de los que sean parte las autoridades públicas y a los códigos profesionales o de buena conducta cuyo cumplimiento confiera una presunción de conformidad a las prescripciones establecidas por determinadas normas[60]*. La Comisión difundirá esta información a todos los demás Estados miembros para que puedan tener conocimiento de las iniciativas nacionales.*

c) Un procedimiento de consulta

Una única obligación de transmitir proyectos sin procedimiento posterior sería ineficaz, dado que:

- no ofrecería garantía alguna de que la autoridad nacional de que se trate vaya a tener en cuenta posibles observaciones de la Comisión u otros Estados miembros y que vaya a evitar la creación de obstáculos a las libertades del Tratado. La única forma de garantizar estas libertades consiste en establecer un plazo en el que el Estado miembro no pueda adoptar la normativa prevista. Durante ese período, la cooperación administrativa puede funcionar plenamente, dado que los Estados miembros y la Comisión pueden evaluar el proyecto en cuestión y proponer, en su caso, modificaciones de la medida prevista con el fin de suprimir o reducir los obstáculos a la libre circulación;

---

60 *La Comisión estima que, siempre que se pueda demostrar un vínculo estatal, se han de comunicar los códigos profesionales. De esta forma, los proyectos de modificación de códigos profesionales se han de notificar siempre que el poder reglamentario de la organización profesional esté basado en un disposición legislativa.*

- reduciría las posibilidades de llegar rápidamente a la adopción de una propuesta de armonización destinada a proteger a nivel comunitario un interés general (cuando fuese necesario), dado que el Estado miembro en cuestión podría optar por adoptar su legislación, con lo que se cuestionaría la necesidad o las orientaciones de las iniciativas a nivel comunitario. Sólo la existencia de un período de "statu quo", en el que no sería posible la adopción del proyecto, no comprometería la adopción de posibles iniciativas comunitarias.

En consecuencia, también en este caso, la Comisión propone que se apliquen los procedimientos previstos en la Directiva 83/189/CEE: tras la notificación del proyecto de normas, se abre un período de "statu quo" inicial de tres meses, durante el cual los Estados miembros y la Comisión pueden intervenir para presentar sus observaciones o emitir un dictamen motivado ("statu quo" total ampliado a 6 meses o 4 meses para los acuerdos voluntarios), o para que la Comisión declare que se presentará una propuesta de armonización o que ya ha propuesto medidas de armonización ("statu quo" total ampliado a 12 meses o hasta 18 meses, si se llegase a una posición común).

d) Un Comité

El Comité ha de velar por la gestión eficaz del procedimiento. Como ya se ha mencionado, unos de los objetivos principales del mecanismo de transparencia consiste en fomentar el diálogo entre los legisladores de los Estados miembros y promover la cooperación administrativa. Esta cooperación entre Estados miembros se justifica tanto más cuanto que los servicios de la Sociedad de la Información pueden ser objeto de una evolución rápida e imprevisible. La creación de un foro destinado al intercambio de experiencias no puede sino enriquecer y mejorar las normas previstas y hacer que las administraciones nacionales tomen conciencia de que sus proyectos de legislación pueden entorpecer el buen funcionamiento del espacio sin fronteras. A corto plazo, el Comité podría, entre otras cosas, analizar determinadas cuestiones relativas a los problemas de interpretación de las normas actuales, especialmente a la luz del diálogo que se debería entablar entre las administraciones y las partes interesadas.

El Comité previsto en la Directiva 83/189/CEE puede desempeñar esta función y, por consiguiente, servir de modelo para el mecanismo de transparencia normativa.

C. Instrumento jurídico

La Comisión propone que se amplíe el ámbito de aplicación de la Directiva 83/189/CEE. Este método presenta las ventajas siguientes:

- responde exactamente a las necesidades, pretende lograr los mismos objetivos que se persiguen en el marco de la Sociedad de la Información (evitar una nueva fragmentación, mejorar la protección del interés general a nivel comunitario, evitar la sobrerregulación y las normativas incoherentes, garantizar la cooperación administrativa), y constituye el instrumento más perfeccionado en materia de transparencia normativa. Por el contrario, los demás instrumentos de

transparencia se han presentado en forma de instrumento autónomo[61], puesto que responden a necesidades diferentes y prevén obligaciones distintas de las establecidas en la Directiva 83/189/CEE;

- permite aprovechar la experiencia y los logros de varios años de aplicación de la Directiva 83/189/CEE y, en particular, de la política de ejecución de la Comisión, de la jurisprudencia del Tribunal, de la organización administrativa ya existente en los Estados miembros desde hace varios años para gestionar la aplicación de la Directiva, del Comité existente, de la estructura de vigilancia de la aplicación correcta por parte de los Estados miembros de la obligación de notificar, establecida por la Comisión, y del vademécum en el que se explican los procedimientos prácticos que han de seguir los servicios de la Comisión y de los Estados miembros;

- evita que existan dos instrumentos diferentes, uno para los proyectos de normas "sobre mercancías" y otro para las normas "de servicios". Si existiesen dos instrumentos distintos, la aplicación del mecanismo sería más compleja para las administraciones nacionales, lo que va en contra de la claridad jurídica y del propio objetivo de transparencia. La falta de coincidencia entre las obligaciones previstas en los dos instrumentos conduciría especialmente a situaciones jurídicas incoherentes, cuando se trate de normas relativas, a un tiempo, a los servicios y los productos. Situación que podría ser bastante frecuente, si tenemos en cuenta que, como los análisis económicos han puesto de relieve, las actividades de los servicios van a estar relacionadas con las de distribución de mercancías;

- por último, retoma el método ya utilizado con éxito en dos ocasiones: la primera modificación de la Directiva consistía en ampliar el concepto de especificación técnica a todos los productos industriales que aún no se habían incluido en el ámbito de aplicación inicial de la Directiva, es decir, los medicamentos, los productos cosméticos y todos los productos agrícolas[62]. La segunda modificación ha ampliado el concepto incluyendo en él los métodos y procesos de producción relativos a los productos industriales y el concepto de "otros requisitos" impuesto en relación con un producto (apartado 2 y 3 del artículo 1)[63].

D. Ámbito de aplicación

1. Las normas sobre los servicios que se han de notificar

Al tratarse de un instrumento cuyo objetivo es garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, en principio se deberían notificar todos los proyectos normativos que

---

61 *Ya sea constituyendo exclusivamente una parte de una directiva, ya sea constituyendo por sí mismos un instrumento (propuesta de decisión por la que se establece un procedimiento de información mutua).*

62 *Directiva 88/182/CE, DO nº L 81 de 16.3.1988, p. 75.*

63 *Directiva 94/10/CE, DO nº L 100 de 19.4.1994.*

pudiesen generar obstáculos a la libre circulación entre los Estados miembros de los servicios de la Sociedad de la Información y a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios. No obstante, la aplicación práctica del instrumento exige una indicación tan clara como sea posible de las normas que se han de notificar con el fin de que, por una parte, las autoridades nacionales puedan determinar fácilmente cuáles son los proyectos a comunicar y, por otra, que los Estados miembros y la Comisión no se encuentren desbordados por notificaciones inútiles. Para ello se pueden establecer varios métodos.

- No sería apropiado el método que consiste en definir con precisión lo que son los "servicios de la Sociedad de la Información":

  (i) Por una parte, definir de forma detallada y específica sería especialmente difícil, habida cuenta de la diversidad de estos servicios, de su carácter polifórmico y de su compleja configuración, características que les emparentan tanto a los servicios de telecomunicación, como a los audiovisuales o a los servicios tradicionales y a la prensa.

  (ii) Por otra parte, tal definición sería artificial, poco clara, y vendría a sumarse a la ambigüedad terminológica que subsiste en la actualidad sobre lo que se entiende por servicios "multimedia", servicios en línea, servicios de "telemática", "audiovisuales", de "radiodifusión"[64], etc. Según los Estados miembros, los mismos tipos de servicios pueden encuadrarse en terminologías diferentes.

- Un método alternativo que consiste en elaborar una lista de servicios (comercio electrónico, telemedicina, teleenseñanza, etc) y solicitar que se notifiquen los proyectos de normativas que puedan afectarlos no es una buena solución. Los dos inconvenientes principales que tendría una enumeración de estas características consistirían en que, por una parte, no podría ser exhaustiva, dado que el análisis del mercado ha puesto de relieve que numerosos servicios que se desarrollarán en el futuro aún no pueden vislumbrarse con precisión y, por otra, que exigirían definiciones clara e inequívocas de cada una de estas categorías, lo que parece especialmente complejo.

- La Comisión estima que no se trata de regular en este marco la cuestión terminológica de lo que son, o no, los servicios de la Sociedad de la Información, sino más bien de definir, a los fines del mercado interior y del mecanismo de transparencia, criterios que permitan determinar los proyectos de normas que deberán notificarse. A este respecto, el elemento clave reside en la necesidad de abarcar los proyectos de normas que formarán parte del movimiento de adaptación normativa que tendrá lugar durante el desarrollo de la Sociedad de la Información. Ello implica que no se deberían abarcar las normas que son estables, es decir, que, a priori, son poco susceptibles de evolucionar

64 *Véase la Directiva 89/522/CEE de 3.10.1989.*

sustancialmente. A este respecto, los servicios que van a necesitar nuevas normas con relación a las actualmente en vigor sobre los servicios tradicionales (médico, abogado, escuela, etc) se caracterizan por el hecho de que se prestarán a distancia y por vía electrónica; con relación a las normas vigentes sobre la radiodifusión televisiva, la característica más importante reside en el hecho de que serán interactivas, es decir, que van a responder a una o más demandas individuales de un destinatario concreto de servicios. La interactividad reside, en efecto, en este vínculo específico que existe entre el destinatario de servicios y su prestador, dado que ambos pueden intervenir e influir en el contenido del servicio, especialmente el primero, al poder elegirlo y controlar su contenido.

A la vista de estos criterios, la Comisión propone que, en principio, solo se notifiquen los *proyectos de normas relativas al acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio, cuando tales servicios se presten a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.*

Así, esta definición de "servicio" incluye por ejemplo:

- los servicios profesionales en línea (servicios prestados por abogados, psicólogos, corredores de Bolsa, telemedicina, etc.)

- los servicios interactivos de entretenimiento (servicios de vídeo a la carta, juegos de vídeo a la carta, visitas virtuales de museos, etc.)

- los servicios de información en línea (biblioteca electrónica, servicios de meteorología en línea, informaciones financieras en línea, etc.)

- centros comerciales virtuales

- periódicos electrónicos en línea

- servicios de turismo en línea

- servicios de agencias inmobiliarias en línea

- servicios de seguros en línea

- servicios educativos en línea.

En cambio, esta definición no abarcaría (bien porque no se prestan a distancia, bien porque no se haga por vía electrónica, bien porque no sea a petición individual):

- los servicios de radiodifusión televisiva (incluidos los de cuasivídeo a la carta ("near video on demand"))

- los servicios de radiodifusión sonora

- el teletexto

- los servicios de marketing directo no electrónico (por ejemplo, los servicios de catálogos)

- los cajeros automáticos

- juegos electrónicos como los que se encuentran en los salones recreativos

- los servicios de telefonía vocal (incluidos los prestados vía GSM).

En cuanto a los proyectos de normas que tendrían que notificarse, podemos citar en primer lugar las normativas que se refieren específica y principalmente a los nuevos servicios, estableciendo las condiciones sobre su contenido (publicidad, protección del menor, etc) o sobre el prestador de servicios (solvencia, honorabilidad, transparencia en la identificación del operador, acceso a la propiedad, etc), los relativos al régimen de autorización de los nuevos servicios o incluso los relativos a las condiciones de ejercicio de las actividades de servicios (propiedad intelectual, codificación, etc).

Además, quedarán sometidas a la obligación de notificación las normas encaminadas a adaptar a los nuevos servicios una normativa general que ya esté vigente. Un ejemplo de este tipo lo tenemos en el reciente anteproyecto de ley alemán referente al marco normativo de los servicios de información y telecomunicaciones: prevé en efecto la inclusión en el ámbito de los nuevos servicios de la legislación general vigente en materia de protección de los participantes en la educación a distancia, de la indicación de precios, la protección de datos personales, del menor, etc.

También deberían notificarse las normas relativas específicamente a los servicios de la Sociedad de la Información incluidas en una nueva reglamentación de alcance más general (al igual que las demás normas de la misma reglamentación necesarias para determinar su alcance).

En cambio, no podrá considerarse que los proyectos de normas jurídicas horizontales (como, por ejemplo, las relativas al derecho general de sociedades) o las normas que fijen el régimen general de acceso a una profesión (como, por ejemplo, la exigencia de diploma, las condiciones generales de honorabilidad, las exigencias de solvencia, etc.) y que no afecten específicamente a los servicios de la Sociedad de la Información, contengan normas relativas, aunque sólo sea indirectamente, a los nuevos servicios de la Sociedad de la Información, por lo que no tendrán que notificarse.

Además, de la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996 (asunto C-194/94), relativa a la Directiva 83/189, se desprende que una norma nacional que se limite a habilitar un fundamento para la adopción de futuros actos jurídicos (que contengan normas obligatorias), sin comportar efectos jurídicos propios, no estaría supeditada a la obligación de notificación previa.

Por último, a efectos de la delimitación del alcance de notificación previa, hay que tener también presentes las diferentes exclusiones establecidas por la Directiva 83/189.

2. Exclusiones

También serán válidas para los proyectos de normas las excepciones ya previstas en la Directiva 83/189/CEE. Por ello, no tendrán que notificarse:

- las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros y los acuerdos voluntarios mediante los cuales estos últimos se conforman a los actos comunitarios vinculantes o suscriben los compromisos que emanen de un acuerdo internacional y tengan por objeto la adopción de especificaciones comunes. Más concretamente, eso quiere decir que los proyectos de normas nacionales para la transposición de una directiva comunitaria que, por su contenido, pueda afectar a los servicios de la Sociedad de la Información (por ejemplo, la Directiva sobre la protección de datos de carácter personal, la Directiva sobre venta a distancia, la Directiva sobre televisión sin fronteras, revisada, o la futura directiva sobre un marco común para las autorizaciones generales y las licencias individuales en el sector de los servicios de telecomunicación) no están sometidos al mecanismo de transparencia;

- las disposiciones por las que los Estados miembros hacen uso de las cláusulas de salvaguardia previstas en los actos comunitarios vinculantes;

- las disposiciones que ejecuten una sentencia del Tribunal de Justicia;

- las disposiciones cuya comunicación en fase de proyecto esté prevista por otros actos comunitarios (por ejemplo, el artículo 12 de la Directiva 93/98/CEE, relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines)[65]. No obstante, los Estados miembros deben indicar formalmente que esta comunicación también es válida en el contexto del mecanismo de transparencia.

En otro orden de cosas, se establecen determinadas excepciones para los plazos del "statu quo". Estos plazos no se aplican a las medidas fiscales y financieras y el período de "statu quo" de 12 meses (que puede ampliarse hasta los 18 meses en caso de posición común) no es aplicable para los acuerdos voluntarios.

E. Fundamento jurídico

La solución lógica y coherente consiste en recurrir a algunos de los fundamentos jurídicos previstos para el mercado interior. Es evidente que el instrumento jurídico propuesto pretende garantizar, habida cuenta de su objetivo y contenido, el buen funcionamiento del mercado interior. Ello es lo que claramente se desprende de los

---

[65] *DO nº L 290 de 24.11.1993, p. 9.*

objetivos anteriormente mencionados[66]. El *contenido* del propio mecanismo, es decir, el procedimiento de notificación, la organización de la consulta de los demás Estados miembros, los períodos de suspensión y el procedimiento de urgencia son las soluciones jurídicas apropiadas que permiten lograr con eficacia los objetivos anteriores.

Además, la propia Directiva 83/189/CEE (y las directivas que la han modificado) está basada en el mercado interior y la presente propuesta de Directiva no modifica en modo alguno la razón de ser y el objetivo de aquella Directiva (puesto que consiste únicamente en ampliar su ámbito de aplicación para evitar nuevos obstáculos al mercado interior).

Por lo que se refiere a la elección entre los fundamentos jurídicos del mercado interior, los artículos 100A y 213 constituyen la base más adecuada para la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 83/189/CEE por las razones que se exponen a continuación:

- la propia Directiva 83/189 se basa en los artículos 100A y 213 (además del artículo 43): el recurso al mismo fundamento jurídico para la ampliación de la Directiva se justifica por imperativos de coherencia;

- es cierto que el artículo 100 A sólo puede servir de fundamento jurídico a título subsidiario, es decir, únicamente en caso de que el Tratado no disponga otra cosa. A este respecto, al tratarse de un instrumento destinado a evitar la introducción de nuevas restricciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios; el apartado 2 del artículo 57, al que remite el artículo 66 en lo relativo a los servicios, podría constituir un fundamento jurídico específico. Sin embargo, una directiva basada en el apartado 2 del artículo 57 ha de procurar la *coordinación* de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados, pero la directiva propuesta sólo se propone establecer un procedimiento de notificación, sin introducir normas sustantivas de derecho.

F. Subsidiariedad

La presente propuesta de Directiva del Consejo, por la que se modifica por tercera vez la Directiva 83/189/CEE, se inscribe perfectamente en la orientación general del principio de subsidiariedad:

- el mecanismo de transparencia permitirá una mejor aplicación del artículo 59 del Tratado y del principio del reconocimiento mutuo que de él se deriva, lo que hará que se limite a lo estrictamente necesario la introducción de nuevas normas comunitarias, con la consiguiente disminución de los riesgos de

66 *Véase tercera parte, §A.*

sobrerregulación. A este respecto, el mecanismo de transparencia se vislumbra como un instrumento óptimo para lograr el objetivo de subsidiariedad;

- una iniciativa a nivel nacional no podría lograr, en ningún caso, los objetivos del mercado interior que pretende lograr la presente propuesta, ni indudablemente realizarlos de forma eficaz. La coordinación de las nuevas normas nacionales sólo puede llevarse a efecto a nivel comunitario;

- el mecanismo contribuirá a aplicar mejor el principio de subsidiariedad, puesto que hará posible que tanto los Estados miembros como la Comisión identifiquen conjuntamente los posibles obstáculos que se pueden plantear a la libre circulación de servicios y detecten la necesidad de que, en su caso, se adopten medidas comunitarias.

Por lo que se refiere al principio de subsidiariedad enunciado en el apartado 2 del artículo 3 B, la prueba de subsidiariedad se puede resumir de la forma siguiente:

¿Cuáles son los objetivos de la acción prevista con relación a las obligaciones de la Comunidad?

Se trata de desarrollar las libertades fundamentales del mercado interior tal y como se definen en el artículo 7 A, es decir, garantizar la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento, evitando que atenten contra ellas las normas que a nivel nacional se adopten en el futuro para regular los servicios de la Sociedad de la Información.

¿Es la acción prevista competencia exclusiva de la Comunidad o es compartida con los Estados miembros?

La acción prevista es competencia exclusiva de la Comunidad (artículo 7 A).

¿De qué tipo de iniciativa dispone la Comunidad (recomendación, contribución financiera, reglamentación, reconocimiento mutuo...)?

Directiva de coordinación de las legislaciones (apartado 2 del artículo 57) o medidas relativas a la aproximación de las legislaciones (artículo 100 A).

¿Es necesaria una normativa uniforme o basta con la adopción de una directiva que establezca objetivos generales y delegue la ejecución a los Estados miembros?

La iniciativa propuesta no tiene por objeto armonizar el derecho sustantivo de los Estados miembros sino únicamente establecer un procedimiento de información acompañado de otro procedimiento que coordine las normas futuras, con objeto de aplicar mejor los artículos 52 y 59 del Tratado e identificar con mayor precisión las posibles necesidades de intervención comunitarias.

IV. Propuesta de Directiva

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo, que modifica por tercera vez la Directiva 83/189/CEE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, sus artículos 100A y 213,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social,

Pronunciándose de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 189 B del Tratado,

1. Considerando que, para permitir el buen funcionamiento del mercado interior, es necesario garantizar, modificando la Directiva 83/189/CEE, la máxima transparencia de las futuras normas nacionales que se apliquen a los servicios de la Sociedad de la Información;

2. Considerando que, una gran variedad de servicios, tal como se contemplan en los artículos 59 y 60 del Tratado, va a beneficiarse de las oportunidades de la Sociedad de la Información para ser prestados a distancia por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios;

3. Considerando que el espacio sin fronteras interiores que constituye el mercado interior permite a los prestadores de estos servicios desarrollar sus actividades transfronterizas para incrementar su competitividad y, de esta forma, hacer posible que los ciudadanos dispongan de nuevas posibilidades de emitir y recibir informaciones sin consideración de fronteras y que los consumidores dispongan de nuevas formas de acceso a bienes o servicios;

4. Considerando que las diversas implicaciones sociales y culturales inherentes a la aparición de la Sociedad de la Información pueden requerir que se tengan en cuenta ciertas particularidades relativas al contenido de los servicios concernidos;

5. Considerando que el Consejo Europeo ha subrayado la necesidad de crear un marco jurídico claro y estable a nivel comunitario que permita el desarrollo de la Sociedad de la Información; que el Derecho comunitario, y en particular las normas sobre el mercado interior, tanto los principios del Tratado como el derecho derivado, ya constituyen un marco jurídico básico para el desarrollo de estos servicios;

6. Considerando que las normas nacionales en vigor aplicables a los servicios actuales deberán adaptarse a los nuevos servicios de la Sociedad de la Información, ya sea para garantizar una mejor protección de los intereses generales, ya sea, por el contrario, para simplificar estas normas en el caso de que su aplicación sea desproporcionada con los objetivos que persiguen;

7. Considerando que, sin coordinación a nivel comunitario, esta actividad normativa, que previsiblemente se llevará a cabo a nivel nacional, podría ocasionar restricciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento que provoquen una nueva fragmentación del mercado interior, un exceso de regulación e incoherencias normativas;

8. Considerando la conveniencia de un enfoque coordinado a escala comunitaria en el tratamiento de los problemas que planteen actividades básicamente transnacionales, como los nuevos servicios, con objeto de lograr también una protección real y eficaz de los objetivos de interés general asociados al desarrollo de la Sociedad de la Información;

8bis. Considerando que los servicios de telecomunicaciones ya están armonizados a escala comunitaria y que la legislación comunitaria vigente prevé adaptaciones al desarrollo tecnológico y a los nuevos servicios ofrecidos;

9. Considerando, no obstante, que en otros ámbitos de la Sociedad de la Información aún poco conocidos sería prematuro coordinar estas normas mediante una armonización extensiva o exhaustiva a nivel comunitario del derecho sustantivo, habida cuenta de que no se conocen suficientemente las formas ni la naturaleza de los nuevos servicios, que aún no existen a nivel nacional actividades normativas específicas en la materia y que en la fase actual aún no puede definirse la necesidad ni el contenido de tal armonización en el mercado interior;

10. Considerando que, en consecuencia, es necesario preservar el buen funcionamiento del espacio sin fronteras y prevenir los riesgos de una nueva fragmentación estableciendo un procedimiento de información, consulta y cooperación administrativa en relación con los nuevos proyectos de reglamentación; que dicho procedimiento contribuirá, entre otras cosas, a garantizar una aplicación eficaz del Tratado, en particular de sus artículos 52 y 59, o, en su caso, detectar la necesidad de garantizar la protección a nivel comunitario de un interés general; que, además, la mejora en la aplicación del Tratado que hará posible este procedimiento de información logrará reducir la exigencia de normas comunitarias a lo estrictamente necesario y proporcional en relación con el mercado interior y con la protección de objetivos de interés general; que, por último, este procedimiento de información hará posible que las empresas saquen mayor provecho de las ventajas del mercado interior;

11. Considerando que la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las

normas y reglamentaciones técnicas, persigue los mismos objetivos y que este procedimiento es eficaz y el más perfeccionado para el logro de tales objetivos; que la experiencia adquirida con la aplicación de esta Directiva y los procedimientos que en ella se establecen se adaptan a los proyectos de normas relativos a los servicios de la Sociedad de la Información; que el procedimiento que ella establece ya se ha consolidado adecuadamente en las administraciones nacionales;

12. Considerando además que, de conformidad con lo dispuesto en el articulo 7 A del Tratado, el mercado interior constituye un espacio sin fronteras interiores en el que se garantiza la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales y que la Directiva 83/189/CEE no establece más que una norma de procedimiento de cooperación administrativa sin armonización de normas sustantivas;

13. Considerando, en consecuencia, que modificar la Directiva 83/189/CEE con el fin de aplicarla a los proyectos de normas relativas a los servicios de la Sociedad de la Información es el enfoque que mejor va a responder a las necesidades de transparencia en el mercado interior por lo que se refiere al marco jurídico de los servicios de la Sociedad de la Información;

14. Considerando que, habida cuenta de la diversidad de los servicios de la Sociedad de la Información, de su desarrollo futuro y de la necesidad de establecer únicamente la notificación de las normas que pueden evolucionar en el futuro son los servicios prestados a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios los que más pueden necesitar y propiciar la introducción de nuevas normas y que, por consiguiente, es preciso establecer la notificación de los proyectos de normas que se refieran a estos servicios;

15. Considerando que, de esta forma, se deberían comunicar las normas específicas relativas al acceso a las actividades de los servicios que pueden prestarse según las modalidades descritas y a su ejercicio, aun en el caso de que estén incluidas en una normativa con un objetivo más general; que, no obstante, no deberían notificarse las normas generales que no establezcan disposición específica alguna en relación con estos servicios;

16. Considerando que, por normas relativas al acceso a los servicios y a su ejercicio, se ha de entender tanto las que establecen cualquier tipo de requisito como las relativas a los prestadores, servicios y destinatarios de servicios y relacionadas con una actividad económica que pueda prestarse por vía electrónica, a distancia y a petición personal del destinatario de los servicios; que, siendo así, esta definición abarca, por ejemplo, las normas relativas al establecimiento de los prestadores de estos servicios y, en particular, las relativas al régimen de autorización o licencias; que se ha de considerar como norma relativa específicamente a los servicios de la Sociedad de la Información

cualquier disposición que se refiera a ellos, aunque figure en una normativa de carácter general;

17. Considerando que la presente Directiva no afecta al ámbito de aplicación de la Directiva del Consejo 89/552/CEE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada por la Directiva 96/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo o tras las posibles modificaciones futuras de dicha Directiva;

18. Considerando que la presente Directiva no prejuzga la negociación ni el contenido de la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común para las autorizaciones generales y las licencias individuales en el sector de los servicios de telecomunicación;

19. Considerando que, sea como fuere, la presente Directiva no abarca los proyectos de normas nacionales encaminadas a incorporar el contenido de las directivas comunitarias en vigor o pendientes de adopción, dado que se están estudiando específicamente; que, por ello, no entrarían en el ámbito de aplicación de la presente Directiva ni las normativas nacionales de transposición de la Directiva del Consejo 89/552/CEE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada por la Directiva 96/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo o tras las posibles modificaciones futuras de dicha Directiva, ni las normativas nacionales de transposición de la futura directiva relativa a un marco común para las autorizaciones generales y las licencias individuales en el sector de los servicios de telecomunicación;

20. Considerando que la definición de un marco de información y consulta a escala comunitaria como el establecido por la presente Directiva constituye el requisito previo para una participación coherente y eficaz de la Comunidad Europea en el tratamiento de los problemas relacionados con los aspectos normativos de los servicios de la Sociedad de la Información a escala internacional;

21. Considerando que el objetivo de la presente Directiva es modificar la Directiva 83/189, basada en los artículos 100A y 213 (además del artículo 43) del Tratado; que conviene mantener la coherencia en la utilización de los fundamentos jurídicos relativos a la misma Directiva;

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

La Directiva 83/189/CEE queda modificada de la siguiente forma:

1) El título de la Directiva será sustituido por el título siguiente:

Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la Sociedad de la Información.

2) El artículo 1 se modificará de la siguiente forma:

a) Tras el punto 1 se añadirá un nuevo punto:

2) "Servicio", todo servicio prestado a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios;

b) Los puntos 2 y 3 pasarán a ser, respectivamente, los puntos 3 y 4;

c) Se añadirá un nuevo punto 5:

5) "Regla relativa a los servicios", un requisito relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en el punto 2 del presente artículo y a su ejercicio, especialmente las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios, con exclusión de las normas que no se refieren específicamente a los servicios determinados en dicho punto;

d) Los puntos 4 a 10 pasarán a ser, respectivamente, los puntos 6 a 12;

e) El primer párrafo del punto 9 (nuevo punto 11) será sustituido por el texto siguiente:

"***reglamento técnico***", las especificaciones técnicas u otros requisitos o las reglas relativas a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, de iure o de facto, para la comercialización, prestación o establecimiento de un operador de servicios o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, así como, a reserva de las contempladas en el artículo 10, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros destinadas a prohibir la fabricación, importación, comercialización, o utilización de un producto y prohibir la prestación o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios.

Constituyen especialmente reglas técnicas de facto:

- las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro que remiten ya sea a

especificaciones técnicas u otros requisitos o a reglas relativas a los servicios, ya sea a códigos profesionales o de buenas prácticas que se refieren en sí mismas a especificaciones técnicas u otros requisitos o a reglas relativas a los servicios y cuya observancia confiere una presunción de conformidad a lo establecido por dichas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas;

- los acuerdos voluntarios de los que sea parte contratante la autoridad pública y cuyo objetivo, en interés público, sea el cumplimiento de las especificaciones técnicas u otros requisitos, o de reglas relativas a los servicios, con exclusión de los pliegos de condiciones de los contratos públicos;

- las especificaciones técnicas u otros requisitos relacionados con medidas fiscales o financieras que afecten al consumo de los productos o servicios, fomentando la observancia de dichas especificaciones técnicas u otros requisitos o reglas relativas a los servicios; no se incluyen las especificaciones técnicas u otros requisitos o las reglas relativas a los servicios relacionadas con los regímenes nacionales de seguridad social.

f) El punto 10 (nuevo punto 12) será sustituido por el texto siguiente:

*12) "**proyecto de reglamento técnico**", el texto de una especificación técnica, de otro requisito o de una regla relativa a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas, elaborado con intención de establecerla o de hacer que finalmente se establezca como un reglamento técnico, y que se encuentre en un nivel de preparación que permita aún la posibilidad de modificaciones sustanciales.*

3) El último párrafo del apartado 1 del artículo 8 será sustituido por el texto siguiente:

"*Por lo que se refiere a las especificaciones técnicas, otros requisitos o a las reglas relativas a los servicios, contemplados en el tercer guión del punto 11 del artículo 1, las observaciones o dictámenes motivados de la Comisión o de los Estados miembros sólo podrán referirse a los aspectos que puedan obstaculizar a los intercambios o a la libre circulación de los servicios y no al aspecto fiscal o financiero de la medida.*

4) El artículo 9 se modificará de la siguiente forma:

a) el primer párrafo del punto 2 se sustituirá por el texto siguiente:
Los Estados miembros aplazarán:

- *cuatro meses la adopción de un proyecto de reglamento técnico que tenga la forma de un acuerdo voluntario con arreglo a lo dispuesto en el segundo guión del segundo párrafo del punto 11 del artículo 1,*
- *sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 3, 4 y 5, seis meses la adopción de cualquier otro proyecto de reglamento técnico,*

a partir de la fecha en que la Comisión reciba la comunicación contemplada en el apartado 1 del artículo 8, si la Comisión u otro Estado miembro emitiera, en los tres meses siguientes a esa fecha, un dictamen motivado según el cual la medida prevista presente aspectos que puedan crear, llegado el caso, obstáculos a la libre circulación de mercancías o a la libre prestación de servicios o a la libertad de establecimiento de los operadores de servicios en el marco del mercado interior.

b) el punto 7 se susituirá por el texto siguiente:

Los apartados 1 a 5 no será aplicables cuando un Estado miembro, por motivos urgentes relacionados con una situación grave e imprevisible que tenga que ver con la protección de la salud de las personas y los animales, la preservación de los vegetales o la seguridad y, en lo que respecta a las normas relativas a los servicios, también con el orden público, deba elaborar lo antes posible normas técnicas que sancione y aplique inmediatamente, sin poder realizar consultas al respecto. El Estado miembro indicará en la comunicación prevista en el artículo 8 los motivos que justifican la urgencia de las medidas en cuestión. La Comisión se pronunciará sobre esta comunicación lo antes posible. Adoptará las medidas apropiadas en caso de que se abuse del recurso a este procedimiento. La Comisión mantendrá informado al Parlamento Europeo.

5) El artículo 10 será modificado de la siguiente forma:

a) los guiones primero y segundo del punto 1 serán sustituidos por el texto siguiente:

- *se ajusten a los actos comunitarios vinculantes que tienen por efecto la adopción de especificaciones técnicas o de reglas relativas a los servicios;*
- *cumplan los compromisos que emanen de un acuerdo internacional y que tengan por resultado la adopción de especificaciones técnicas o reglas relativas a los servicios comunes en la Comunidad;*

b) el sexto guión del punto 1 será sustituido por el texto siguiente:

- *se limiten a modificar un reglamento técnico con arreglo a lo dispuesto en el* punto 11 *del artículo 1 de la presente Directiva, de conformidad con una solicitud de la Comisión para eliminar*

un obstáculo a los intercambios o a la libre circulación de servicios;

c) en los puntos 3 y 4, la referencia al punto 9 del artículo 1 será sustituida por: *punto 11 del artículo 1*.

d) el punto 4 se modificará de la siguiente forma:

4. *El artículo 9 no se aplicará a las especificaciones técnicas, otros requisitos o a las reglas relativas a los servicios contemplados en el tercer guión del segundo párrafo del punto 11 del artículo 1.*

Artículo 2

1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva antes del 31/12/97 e informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

En el caso de que los Estados miembros adopten estas disposiciones, éstas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de dicha referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el sector regulado por la presente Directiva.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas,

FICHA DE FINANCIACIÓN

1. DENOMINACIÓN DE LA MEDIDA

Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo que modifica por tercera vez la Directiva 83/189/CEE por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas.

2. LÍNEA PRESUPUESTARIA AFECTADA

A2510: Comités obligatorios

3. FUNDAMENTO JURÍDICO

Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo que modifica por tercera vez la Directiva 83/189/CEE por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas.

4. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

4.1. Objetivo general

La propuesta de directiva tiende a establecer un procedimiento de información y cooperación administrativa entre las autoridades nacionales y comunitarias en el ámbito de las cuestiones reglamentarias relativas a los servicios de la sociedad de la información. En particular, de acuerdo con la propuesta, cada Estado miembro deberá notificar a la Comisión y a los demás Estados miembros sus proyectos de reglamentación de estos servicios, estando supeditada su entrada en vigor al transcurso de un período mínimo de tres meses que permita verificar la coherencia y la compatibilidad del proyecto con el derecho comunitario existente y, en particular, con las normas del mercado interior.

4.2. Período cubierto por la medida y modalidades de renovación de la misma

El funcionamiento del Comité previsto en los artículos 5 y 6 de la Directiva 83/189 en relación con estas competencias en materia de servicios de la sociedad de la información podría iniciarse inmediatamente tras la adopción de la propuesta de directiva mencionada (posible a partir de 1997), con objeto de facilitar su incorporación y posterior aplicación.

5. CLASIFICACIÓN DEL GASTO

5.1. Gasto no obligatorio

5.2. Créditos no disociados

6. TIPO DE GASTO

6.1. Tipo de gasto

Reembolso de los gastos de viaje y de estancia de los miembros del Comité permanente en el sector de las normas y reglamentaciones técnicas (Comité 03C0210) derivados de las reuniones adicionales necesarias para la aprobación de la propuesta de directiva mencionada.

7. REPERCUSIONES FINANCIERAS (sobre la parte B)

Nulas.

8. DISPOSICIONES ANTIFRAUDE PREVISTAS

La verificación de las solicitudes de reembolso será realizada por la secretaría del Comité, de la que se encargará la DG XV.

9. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS COSTE-EFICACIA

9.1. Objetivos específicos cuantificables y destinatarios de la medida

El objetivo de la propuesta es preservar y facilitar el funcionamiento del mercado interior previniendo incoherencias reglamentarias e incompatibilidades con las libertades del mercado interior. Una nueva fragmentación del mercado interior comprometería el crecimiento económico del sector de servicios "en línea", que se encuentra en plena evolución (el número mundial de usuarios de Internet aumenta aproximadamente en un millón al año).

En el sector de nuevos servicios únicamente se realizarán inversiones si existen perspectivas de desarrollo a escala comunitaria, ya que los mercados nacionales, fragmentados jurídicamente, no serían suficientemente rentables para la realización de programas de inversión.

9.2. Justificación de la medida

La iniciativa se sitúa en el marco del funcionamiento del mercado interior, que es competencia exclusiva de la Comunidad, no siendo aplicable, pues, el principio de subsidiariedad en este ámbito.

La propuesta no prevé una armonización ni normas de derecho sustantivo, sino que contiene meras normas de procedimiento, estableciendo, por otra parte, la actuación del mismo comité que opera en el marco de la Directiva 83/189, cuya modificación se prevé y que ya ha demostrado su eficacia durante más de una década.

Frente a las numerosas iniciativas normativas que se preparan actualmente en los Estados miembros para satisfacer las necesidades que plantea el establecimiento de la sociedad de la

información, se impone un enfoque coordinado a escala comunitaria para los nuevos servicios, que son transfronterizos por definición, tanto para preservar el desarrollo de este sector económico en el mercado interior como para garantizar una protección más eficaz de los intereses generales pertinentes (tales como la protección de los menores, de los consumidores, de la moralidad pública, etc.).

Además, el carácter no confidencial de las notificaciones transmitidas en el marco de la Directiva tiene en cuenta, igualmente, el interés de los operadores económicos del sector en manifestar su punto de vista sobre las futuras iniciativas reglamentarias, dentro de un marco reglamentario suficientemente transparente, coherente y estable para el ejercicio y el desarrollo de su actividad.

Por último, la ausencia del mecanismo previsto podría plantear el problema de los recursos internos de la Comisión para la gestión de posibles procedimientos de infracción contra futuras leyes nacionales incompatibles con el derecho comunitario.

9.3. Seguimiento y evaluación de la medida

El artículo 3 de la Directiva estipula que la Comisión informe cada dos años al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre los resultados de la aplicación de la misma. En dichas ocasiones podrían sugerirse posibles modificaciones del sistema propuesto.

10. GASTOS ADMINISTRATIVOS (PARTE A DE LA SECCIÓN III DEL PRESUPUESTO GENERAL)

La utilización efectiva de los recursos administrativos necesarios se realizará a raíz de la decisión anual de la Comisión relativa a la asignación de los recursos, teniendo en cuenta, particularmente, los efectivos y los importes adicionales que haya concedido la autoridad presupuestaria.

10.1. Incidencia en el número de empleos

Tipos de empleo		Efectivos para la gestión de la medida				Duración
		Clasificación por tipo de empleo		Clasificación por tipo de recursos utilizados		
		Empleos permanentes	Empleos temporales	Recursos de la DG o del servicio afectado	Recursos adicionales	
Funcionarios o agentes temporales	A B C	1 1		1 1		Indeterminada Indeterminada
Otros recursos						
Total		2		2		

10.2. Incidencia financiera global de los recursos humanos adicionales

Inaplicable

	Importes	Método de cálculo
Funcionarios Agentes temporales Otros recursos Total		

10.3. Aumento de otros gastos de funcionamiento derivados de la medida

Línea presupuestaria (nº y denominación)	Importes (en ecus)	Método de cálculo
A2510 Comités obligatorios	22 000	2 x 11000 (coste medio de una reunión) = 22.000 ecus (15 expertos representantes de los Estados miembros participan en dos reuniones extraordinarias al año del Comité permanente de normas y reglamentaciones técnicas)
Total	22 000	

ISSN 0257-9545

COM(96) 392 final

DOCUMENTOS

ES 15 16 10

N° de catálogo : CB-CO-96-411-ES-C

ISBN 92-78-07817-4

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo

S 6