



Recopilación de la Jurisprudencia

DICTAMEN 3/15 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 14 de febrero de 2017

«Dictamen emitido con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11 — Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso — Artículo 3 TFUE — Competencia externa exclusiva de la Unión Europea — Artículo 207 TFUE — Política comercial común — Aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial — Acuerdo internacional que puede afectar a normas comunes de la Unión o alterar el alcance de las mismas — Directiva 2001/29/CE — Artículo 5, apartados 3, letra b), y 4 — Excepciones y limitaciones en beneficio de personas con minusvalías»

En el procedimiento de dictamen 3/15,

que tiene por objeto una solicitud de dictamen presentada por la Comisión Europea el 11 de agosto de 2015, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente; el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente; los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen (Ponente) y T. von Danwitz y la Sra. A. Prechal, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de junio de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B. Hartmann y F. Castillo de la Torre y por la Sra. J. Samnadda, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. O. Šváb, M. Smolek, E. Ruffer y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. D. Segoin, F.-X. Bréchet, D. Colas y G. de Bergues, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Fiorentino, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno lituano, por los Sres. D. Kriauciūnas y R. Dzikovič, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M. Fehér, G. Koós y M. Bóra, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno rumano, por el Sr. R. Radu y por las Sras. A. Voicu, R. Mangu y E. Gane, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. M. Holt y la Sra. V. Kaye, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Palmer, Barrister;
- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. A. Neergaard, D. Warin y A. Auersperger Matic, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. F. Florindo Gijón y la Sra. M. Balta, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de septiembre de 2016;

emite el siguiente

Dictamen

1. La solicitud de dictamen presentada al Tribunal de Justicia por la Comisión Europea está redactada en los siguientes términos:

«¿Tiene la Unión Europea competencia exclusiva para celebrar el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso?»

Marco jurídico

Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad

2. El artículo 30, apartado 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, que fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009 (DO 2010, L 23, p. 35; en lo sucesivo, «Convención de la ONU»), dispone:

«Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a participar, en igualdad de condiciones con las demás, en la vida cultural y adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar que las personas con discapacidad:

- a) tengan acceso a material cultural en formatos accesibles;

[...]».

Directiva 2001/29/CE

3. Los considerandos 1, 4, 6, 7, 9, 21 y 31 de la Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información (DO 2001, L 167, p. 10), están redactados en los siguientes términos:

«(1) El Tratado prevé la creación de un mercado interior y la instauración de un sistema que garantice que la competencia dentro del mercado interior no sea falseada. La armonización de las normativas de los Estados miembros sobre los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor contribuye a la realización de estos objetivos.

[...]

(4) La existencia de un marco jurídico armonizado en materia de derechos de autor y de derechos afines a los derechos de autor fomentará, mediante un mayor grado de seguridad jurídica y el establecimiento de un nivel elevado de protección de la propiedad intelectual, un aumento de la inversión en actividades de creación e innovación [...].

[...]

(6) Sin una armonización a nivel comunitario, las actividades legislativas a nivel nacional, que se han emprendido ya en algunos Estados miembros para hacer frente a los desafíos tecnológicos, pueden crear diferencias significativas de protección y, por ende, restringir la libre circulación de los servicios o productos que incorporen obras protegidas o se basen en ellas, dando lugar a una nueva fragmentación del mercado interior y a incoherencias de orden legislativo. [...]

(7) Por tanto, el marco jurídico comunitario para la protección de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor debe también adaptarse y completarse en la medida en que resulte necesario para el correcto funcionamiento del mercado interior. A tal fin, deben reajustarse aquellas disposiciones nacionales sobre los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en las que existan diferencias considerables de un Estado miembro a otro o que ocasionen una inseguridad jurídica que dificulte el correcto funcionamiento del mercado interior y el adecuado desarrollo de la sociedad de la información en Europa, y deben evitarse las incoherencias entre las respuestas nacionales a los avances tecnológicos, no siendo necesario suprimir o evitar aquellas diferencias que no repercutan negativamente en el funcionamiento del mercado interior.

[...]

(9) Toda armonización de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor debe basarse en un elevado nivel de protección, dado que tales derechos son primordiales para la creación intelectual. [...]

[...]

(21) La presente Directiva debe definir el alcance de los actos protegidos por el derecho de reproducción en relación con los distintos beneficiarios. Ello debe efectuarse en consonancia con el acervo comunitario. Es necesaria una definición general de tales actos para garantizar la seguridad jurídica dentro del mercado interior.

[...]

(31) Debe garantizarse un justo equilibrio entre los derechos e intereses de las diferentes categorías de titulares de derechos, así como entre las distintas categorías de titulares de derechos y usuarios de prestaciones protegidas. [...] Las diferencias existentes en las excepciones y limitaciones a determinados actos restringidos inciden directa y negativamente en el funcionamiento del mercado interior de derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor. [...] Para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, resulta oportuno definir de manera más armonizada tales excepciones y limitaciones. El grado de armonización de las mismas debe estar en función de sus efectos sobre el correcto funcionamiento del mercado interior.»

4. Conforme al artículo 2 de esta Directiva, los Estados miembros establecerán, en particular, el derecho exclusivo de los autores a autorizar o prohibir la reproducción directa o indirecta, provisional o permanente, por cualquier medio y en cualquier forma, de la totalidad o parte de sus obras.

5. El artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva establece:

«Los Estados miembros establecerán en favor de los autores el derecho exclusivo a autorizar o prohibir cualquier comunicación al público de sus obras, por procedimientos alámbricos o inalámbricos, incluida la puesta a disposición del público de sus obras de tal forma que cualquier persona pueda acceder a ellas desde el lugar y en el momento que elija.»

6. A tenor del artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva:

«Los Estados miembros establecerán en favor de los autores, respecto del original de sus obras o copias de ellas, el derecho exclusivo de autorizar o prohibir toda forma de distribución al público, ya sea mediante venta o por cualquier otro medio.»

7. El artículo 5, apartados 3 a 5, de la Directiva 2001/29 tiene el siguiente tenor:

«3. Los Estados miembros podrán establecer excepciones o limitaciones a los derechos a que se refieren los artículos 2 y 3 en los siguientes casos:

[...]

b) cuando el uso se realice en beneficio de personas con minusvalías, guarde una relación directa con la minusvalía y no tenga un carácter comercial, en la medida en que lo exija la minusvalía considerada;

[...]

4. Cuando los Estados miembros puedan establecer excepciones o limitaciones al derecho de reproducción en virtud de los apartados 2 y 3, podrán igualmente establecer excepciones o limitaciones al derecho de distribución previsto en el artículo 4, siempre que lo justifique la finalidad del acto de reproducción autorizado.

5. Las excepciones y limitaciones contempladas en los apartados 1, 2, 3 y 4 únicamente se aplicarán en determinados casos concretos que no entren en conflicto con la explotación normal de la obra o prestación y no perjudiquen injustificadamente los intereses legítimos del titular del derecho.»

Contexto de la solicitud de dictamen

Tratado de Marrakech

8. A tenor del preámbulo del Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso (en lo sucesivo, «Tratado de Marrakech»):

«Las Partes Contratantes,

- [(1)] Recordando los principios de no discriminación, de igualdad de oportunidades, de accesibilidad y de participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la [Convención de la ONU],
- [(2)] Conscientes de los desafíos perjudiciales para el desarrollo integral de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, que limitan su libertad de expresión, incluida la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole en pie de igualdad con otras, mediante toda forma de comunicación de su elección, así como su goce del derecho a la educación, y la oportunidad de llevar a cabo investigaciones,
- [(3)] Recalcando la importancia de la protección del derecho de autor como incentivo y recompensa para las creaciones literarias y artísticas y la de incrementar las oportunidades de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y compartir el avance científico y sus beneficios,
- [(4)] Conscientes de las barreras que, para acceder a las obras publicadas en aras de lograr igualdad de oportunidades en la sociedad, deben enfrentar las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, y de la necesidad de ampliar el número de obras en formato accesible y de mejorar la distribución de dichas obras,
- [(5)] Teniendo en cuenta que la mayoría de las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso vive en países en desarrollo y en países menos adelantados,
- [...]
- [(7)] Reconociendo que muchos Estados miembros han establecido excepciones y limitaciones en su legislación nacional de derecho de autor destinadas a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, pero que sigue siendo insuficiente el número de ejemplares disponibles en formatos accesibles para dichas personas; que son necesarios recursos considerables en sus esfuerzos por hacer que las obras sean accesibles a esas personas; y que la falta de posibilidades de intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible hace necesaria una duplicación de esos esfuerzos,
- [(8)] Reconociendo tanto la importancia que reviste la función de los titulares de derechos para hacer accesibles sus obras a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso y la importancia de contar con las limitaciones y excepciones apropiadas para que esas personas puedan acceder a las obras, en particular, cuando el mercado es incapaz de proporcionar dicho acceso,

[(9)] Reconociendo la necesidad de mantener un equilibrio entre la protección eficaz de los derechos de los autores y el interés público en general, en particular en cuanto a la educación, la investigación y el acceso a la información, y que tal equilibrio debe facilitar a las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso el acceso real y oportuno a las obras,

[(10)] Reafirmando las obligaciones contraídas por las Partes Contratantes en virtud de los tratados internacionales vigentes en materia de protección del derecho de autor, así como la importancia y la flexibilidad de la regla de los tres pasos relativa a las limitaciones y excepciones, estipulada en el artículo 9.2) del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas y en otros instrumentos internacionales,

[...]

[(12)] Reconociendo la importancia del sistema internacional del derecho de autor, y deseosas de armonizar las limitaciones y excepciones con el propósito de facilitar tanto el acceso como el uso de las obras por las personas con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso,

[...]».

9. El artículo 1 de este Tratado tiene el siguiente tenor:

«Ninguna disposición del presente Tratado irá en detrimento de las obligaciones que las Partes Contratantes tengan entre sí en virtud de cualquier otro tratado, ni perjudicará derecho alguno que una Parte Contratante tenga en virtud de cualquier otro tratado.»

10. El artículo 2 de dicho Tratado dispone:

«A los efectos del presente Tratado:

- a) Por “obras” se entenderán las obras literarias y artísticas en el sentido del artículo 2.1) del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, en forma de texto, notación y/o ilustraciones conexas con independencia de que hayan sido publicadas o puestas a disposición del público por cualquier medio [...].
- b) Por “ejemplar en formato accesible” se entenderá la reproducción de una obra, de una manera o forma alternativa que dé a los beneficiarios acceso a ella, siendo dicho acceso tan viable y cómodo como el de las personas sin discapacidad visual o sin otras dificultades para acceder al texto impreso. El ejemplar en formato accesible será utilizado exclusivamente por los beneficiarios y debe respetar la integridad de la obra original, tomando en debida consideración los cambios necesarios para hacer que la obra sea accesible en el formato alternativo y las necesidades de accesibilidad de los beneficiarios.
- c) Por “entidad autorizada” se entenderá toda entidad autorizada o reconocida por el gobierno para proporcionar a los beneficiarios, sin ánimo de lucro, educación, formación pedagógica, lectura adaptada o acceso a la información. Se entenderá también toda institución gubernamental u organización sin ánimo de lucro que proporcione los mismos servicios a los beneficiarios, como una de sus actividades principales u obligaciones institucionales [...].

Una entidad autorizada establecerá sus propias prácticas y las aplicará

- i) a fin de determinar que las personas a las que sirve sean beneficiarios;

- ii) a fin de limitar a los beneficiarios y/o a las entidades autorizadas la distribución y puesta a disposición de ejemplares en formato accesible;
 - iii) a fin de desalentar la reproducción, distribución y puesta a disposición de ejemplares no autorizados; y
 - iv) a fin de ejercer la diligencia debida en el uso de los ejemplares de las obras, y mantener registros de dicho uso, respetando la intimidad de los beneficiarios de conformidad con el artículo 8.»
11. El artículo 4, apartado 1, del mismo Tratado tiene la siguiente redacción:
- «a) Las Partes Contratantes establecerán en su legislación nacional de derecho de autor una limitación o excepción relativa al derecho de reproducción, el derecho de distribución y el derecho de puesta a disposición del público, tal y como se establece en el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (WCT), para facilitar la disponibilidad de obras en formato accesible en favor de los beneficiarios. [...]
 - b) Las Partes Contratantes podrán también prever una limitación o excepción relativa al derecho de representación o ejecución pública para facilitar el acceso a las obras por los beneficiarios.»
12. El artículo 4, apartado 2, del Tratado de Marrakech precisa que una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, de este Tratado mediante el establecimiento, en su legislación nacional, de una limitación o excepción que tenga las características que se detallan en esta primera disposición.
13. El artículo 4, apartados 3 a 5, de dicho Tratado dispone:
- «3. Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 4.1) mediante el establecimiento de otras limitaciones o excepciones en su legislación nacional de derecho de autor conforme a lo dispuesto en los artículos 10 y 11 [...].
 - 4. Una Parte Contratante podrá circunscribir las limitaciones y excepciones previstas en el presente artículo a las obras que, en el formato accesible en cuestión, no puedan ser obtenidas comercialmente en condiciones razonables por los beneficiarios en ese mercado. [...]
 - 5. Corresponderá a la legislación nacional determinar si las limitaciones y excepciones previstas en el presente artículo están sujetas a remuneración.»
14. Con arreglo al artículo 5 del mismo Tratado:
- «1. Una Parte Contratante dispondrá que, si un ejemplar en formato accesible es realizado en virtud de una limitación o de una excepción o por ministerio de la ley, ese ejemplar en formato accesible podrá ser distribuido o puesto a disposición por una entidad autorizada a un beneficiario o a una entidad autorizada en otra Parte Contratante [...].
 - 2. Una Parte Contratante podrá satisfacer lo dispuesto en el artículo 5.1) mediante el establecimiento de una limitación o excepción en su legislación nacional de derecho de autor de modo que:
 - a) se permitirá a las entidades autorizadas, sin la autorización del titular de los derechos, distribuir o poner a disposición para uso exclusivo de los beneficiarios ejemplares en formato accesible a una entidad autorizada en otra Parte Contratante; y

- b) se permitirá a las entidades autorizadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.c), distribuir o poner a disposición ejemplares en formato accesible a los beneficiarios que se encuentren en otra Parte Contratante, sin la autorización del titular de los derechos;

siempre y cuando, antes de la distribución o la puesta a disposición, la entidad autorizada originaria no supiera, o no hubiera tenido motivos razonables para saber que el ejemplar en formato accesible sería utilizado por personas distintas de los beneficiarios [...].

[...]

4.

- a) Cuando una entidad autorizada de una Parte Contratante reciba ejemplares en formato accesible de conformidad con el artículo 5.1) y dicha Parte Contratante no tenga obligaciones dimanantes del artículo 9 del Convenio de Berna, se asegurará de que, de conformidad con su propio ordenamiento jurídico y prácticas legales, los ejemplares en formato accesible sólo sean reproducidos, distribuidos o puestos a disposición en favor de los beneficiarios en la jurisdicción de dicha Parte Contratante.
- b) La distribución y la puesta a disposición de ejemplares en formato accesible por una entidad autorizada conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1) se limitará a esa jurisdicción, a menos de que la Parte Contratante sea parte en el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor o circunscriba por otros medios las limitaciones y excepciones en la aplicación del presente Tratado al derecho de distribución y al derecho de puesta a disposición del público en determinados casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular de los derechos [...].

[...]»

15. El artículo 6 del Tratado de Marrakech establece:

«En la medida en que la legislación nacional de una Parte Contratante permita a un beneficiario, a alguien que actúe en su nombre o a una entidad autorizada realizar un ejemplar en formato accesible de una obra, la legislación nacional de esa Parte Contratante les permitirá también importar un ejemplar en formato accesible destinado a los beneficiarios, sin la autorización del titular de los derechos. [...]»

16. Con arreglo al artículo 9, apartados 1 y 2, de este Tratado:

«1. Las Partes Contratantes harán todo lo posible por facilitar el intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible, alentando el intercambio voluntario de información para ayudar a las entidades autorizadas a identificarse. La Oficina Internacional de la OMPI establecerá a tal fin un punto de acceso a la información.

2. Las Partes Contratantes se comprometen a prestar asistencia a sus entidades autorizadas que realicen actividades contempladas en el artículo 5 para poner a disposición información sobre sus prácticas conforme a lo dispuesto en el artículo 2.c), tanto mediante el intercambio de información entre entidades autorizadas como mediante la puesta a disposición, de información sobre sus políticas y prácticas, con inclusión de información relativa al intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible a las partes interesadas y miembros del público, como proceda.»

17. El artículo 11 de dicho Tratado dispone lo siguiente:

«Al adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación del presente Tratado, una Parte Contratante podrá ejercer los derechos y deberá cumplir las obligaciones que dicha Parte Contratante tenga de conformidad con el Convenio de Berna, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, incluidos los acuerdos interpretativos de los mismos, de manera que:

- a) de conformidad con el artículo 9.2) del Convenio de Berna, una Parte Contratante podrá permitir la reproducción de obras en determinados casos especiales, siempre que esa reproducción no atente a la explotación normal de la obra ni cause un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor;
- b) de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, una Parte Contratante circunscribirá las limitaciones o excepciones impuestas a los derechos exclusivos a determinados casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular de los derechos;
- c) de conformidad con el artículo 10.1) del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, una Parte Contratante podrá prever limitaciones o excepciones impuestas a los derechos concedidos a los autores en virtud del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, en ciertos casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor;
- d) de conformidad con el artículo 10.2) del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, una Parte Contratante restringirá, al aplicar el Convenio de Berna, cualquier limitación o excepción impuesta a los derechos a ciertos casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del autor.»

18. El artículo 12 del mismo Tratado tiene el siguiente tenor:

«1. Las Partes Contratantes reconocen que una Parte Contratante podrá disponer en su legislación nacional, en favor de los beneficiarios, otras limitaciones y excepciones al derecho de autor distintas de las que contempla el presente Tratado, teniendo en cuenta la situación económica y las necesidades sociales y culturales de esa Parte Contratante, de conformidad con sus derechos y obligaciones internacionales, y en el caso de un país menos adelantado, teniendo en cuenta sus necesidades especiales, sus derechos y obligaciones internacionales específicos y las flexibilidades derivadas de estos últimos.

2. El presente Tratado se entiende sin perjuicio de otras limitaciones y excepciones que se contemplen en la legislación nacional en relación con las personas con discapacidades.»

Génesis del Tratado cuya celebración se prevé

19. El 26 de noviembre de 2012, el Consejo de la Unión Europea adoptó una decisión mediante la que autorizaba a la Comisión a participar, en nombre de la Unión, en las negociaciones, desarrolladas en el marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), relativas a un posible tratado internacional que estableciera excepciones y limitaciones a los derechos de autor en beneficio de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso (en lo sucesivo, «beneficiarios»).

20. Estas negociaciones finalizaron durante la conferencia diplomática que tuvo lugar en Marrakech (Marruecos) del 17 al 28 de junio de 2013 con la adopción del Tratado de Marrakech el 27 de junio de 2013.
21. El Consejo autorizó la firma de este Tratado, en nombre de la Unión, mediante la Decisión 2014/221/UE del Consejo, de 14 de abril de 2014 (DO 2014, L 115, p. 1). Esta Decisión hacía referencia simultáneamente a los artículos 114 TFUE y 207 TFUE.
22. El 21 de octubre de 2014, la Comisión adoptó una propuesta de Decisión relativa a la celebración del Tratado de Marrakech en nombre de la Unión, que cita las mismas bases jurídicas. Esta propuesta no ha alcanzado la mayoría necesaria en el Consejo.

Apreciaciones formuladas por la Comisión en su solicitud de dictamen

23. La Comisión sostiene, con carácter principal, que la celebración del Tratado de Marrakech debe fundamentarse a la vez en el artículo 114 TFUE, por el efecto armonizador que este Tratado tendrá en las legislaciones de los Estados miembros, y en el artículo 207 TFUE, para dar cobertura al intercambio de ejemplares en formato accesible con terceros países. En este supuesto, considera que, en virtud del artículo 3 TFUE, apartados 1 y 2, la Unión dispone de competencia exclusiva para celebrar dicho Tratado.
24. Con carácter subsidiario, la Comisión alega que la conclusión del mismo Tratado debe basarse únicamente en el artículo 207 TFUE y que la Unión dispone, conforme al artículo 3 TFUE, apartado 1, de competencia exclusiva a este respecto.

Sobre el artículo 3 TFUE, apartado 1

25. La Comisión recuerda que, en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 1, la Unión dispone de competencia exclusiva en el ámbito de la política comercial común, incluidos los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial.
26. Este último concepto, según la Comisión, incluye la totalidad del Tratado de Marrakech o, al menos, los artículos 5 y 6 de este Tratado, así como los aspectos de otros artículos de dicho Tratado que se remiten a estos artículos 5 y 6.
27. A este respecto, la Comisión, remitiéndose a la sentencia de 18 de julio de 2013, Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520), señala que únicamente pueden estar comprendidas en el concepto de «aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial», en el sentido del artículo 207 TFUE, las normas adoptadas por la Unión en materia de propiedad intelectual e industrial que presenten un vínculo específico con el comercio internacional.
28. La Comisión considera que este concepto no sólo incluye acuerdos relacionados con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Afirma que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende efectivamente que un acuerdo internacional que supone una armonización de los sistemas de protección de la propiedad intelectual debe estar vinculado a la política comercial común, de manera general, cuando tiene por objeto promover el comercio.
29. En el presente asunto, según la Comisión, aunque los artículos 4 a 6 y 9 del Tratado de Marrakech prevén la aproximación de las legislaciones de las partes contratantes, el objetivo principal de este Tratado no es armonizar estas legislaciones, sino facilitar, gracias a esta armonización, el intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible, incluidos los intercambios entre la Unión y terceros países, según se indica, en particular, en el preámbulo de dicho Tratado y en el artículo 9 de éste. La

Comisión estima que el establecimiento de normas internacionales en el ámbito de la propiedad intelectual constituiría por ello simplemente un medio para alcanzar el objetivo de la liberalización de los intercambios internacionales.

30. La Comisión afirma que la circunstancia de que el Tratado de Marrakech sólo se aplique a los ejemplares en formato accesible realizados sin ánimo de lucro carece de pertinencia, dado que, por una parte, esta particularidad no excluye una remuneración destinada a cubrir los gastos ocasionados y, por otra parte, que el artículo 207 TFUE es aplicable también cuando se entregan bienes o se prestan servicios sin ánimo de lucro. A este respecto, considera pertinente señalar que la excepción o limitación establecida en el artículo 5, apartado 3, letra b), de la Directiva 2001/29 se aplica también a las actividades sin ánimo de lucro. Además, el sistema creado por este Tratado podría interferir con actividades comerciales de puesta a disposición de intercambios de ejemplares en formato accesible.
31. Igualmente, según la Comisión, no puede prosperar la alegación de que el objetivo último de dicho Tratado es social o humanitario, en la medida en que del dictamen 1/78 (Acuerdo internacional sobre el caucho natural), de 4 de octubre de 1979 (EU:C:1979:224) y de la sentencia de 17 de octubre de 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328), se desprende que la política comercial común no puede ser objeto de una interpretación restrictiva que no tenga en cuenta las medidas relativas a objetivos específicos.

Sobre el artículo 3 TFUE, apartado 2

32. La Comisión sostiene que, en el supuesto de que debiera considerarse adecuada una base jurídica distinta del artículo 207 TFUE para aprobar, en todo o en parte, el Tratado de Marrakech, la Unión dispondría de competencia exclusiva en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 2, conforme al cual, en particular, la Unión dispone de tal competencia para la celebración de un acuerdo internacional en la medida en que dicha celebración pueda afectar a normas comunes de la Unión o alterar el alcance de las mismas.
33. Al mismo tiempo que sostiene que es el artículo 114 TFUE, y no el artículo 19 TFUE, el que constituye la base jurídica correcta, la Comisión alega que la identificación de la base jurídica tiene, en cualquier caso, carácter secundario, puesto que carece de relevancia para determinar si un acuerdo internacional afecta a normas comunes de la Unión.
34. Pues bien, la Comisión considera que los derechos de autor y los derechos afines a los que se refiere el Tratado de Marrakech, y, en particular, las excepciones y limitaciones de estos derechos, ya fueron armonizados a escala de la Unión por la Directiva 2001/29.
35. La Comisión afirma que es cierto que los Estados miembros tienen libertad para aplicar o no las excepciones y limitaciones previstas por esta Directiva. No obstante, estima que el margen de apreciación que tienen los Estados miembros a este respecto está limitado, dado que, por una parte, la lista de excepciones y limitaciones que figura en el artículo 5 de dicha Directiva es exhaustiva y, por otra parte, los Estados miembros sólo pueden aplicar estas excepciones y limitaciones dentro de los límites impuestos por el Derecho de la Unión.
36. De ello se desprende, según la Comisión, que el Tratado de Marrakech introduce una excepción en los derechos de autor y derechos afines, que considera ya armonizados de manera completa por la Directiva 2001/29, estableciendo una excepción o limitación obligatoria para las utilizaciones directamente relacionadas con una discapacidad allí donde el artículo 5, apartado 3, letra b), de esta Directiva establecía una excepción o una limitación facultativas en este ámbito.

37. En este contexto, la Comisión aduce que, cuando los Estados miembros deciden establecer tal excepción o limitación, no ejercen una competencia «retenida», sino que hacen uso de una opción «concedida/autorizada» por el Derecho de la Unión respetando el marco establecido por este Derecho. El mero hecho de que los Estados miembros dispongan de una cierta libertad para adaptar determinados aspectos de una normativa no es suficiente para poder considerar que la competencia externa de la Unión en este ámbito no es exclusiva.
38. La Comisión señala también que la aplicación de la excepción o limitación que establece el Tratado de Marrakech está subordinada, con arreglo al artículo 11 de este Tratado y al artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2001/29, al respeto del requisito general de que la aplicación de tal excepción o limitación no perjudique los intereses legítimos del titular del derecho o la explotación normal de su obra. Pues bien, esta obligación, en opinión de la Comisión, se desprende de acuerdos internacionales que son competencia exclusiva de la Unión.
39. Por último, la Comisión considera que los artículos 5 y 6 del Tratado de Marrakech pretenden regular los intercambios entre los Estados miembros y afectan a la libre circulación de mercancías. Considera también que el artículo 7 de este Tratado tiene incidencia sobre el artículo 6 de la Directiva 2001/29, relativo a la protección jurídica de las medidas técnicas utilizadas por los titulares de derechos.

Resumen de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

Sobre el artículo 3 TFUE, apartado 1

40. Los Gobiernos checo, francés, italiano, húngaro, rumano, finlandés y del Reino Unido estiman que la Unión no dispone de competencia exclusiva para celebrar el Tratado de Marrakech basándose en el artículo 3 TFUE, apartado 1, y en el artículo 207 TFUE.
41. A este respecto, destacan que de la sentencia de 18 de julio de 2013, Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520) se desprende que únicamente pueden estar comprendidas en el concepto de «aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial» contemplado en el artículo 207 TFUE, apartado 1, aquellas normas que presenten un vínculo específico con el comercio internacional. Afirmar que este vínculo depende de la correspondencia del objeto y de la finalidad del acuerdo previsto con la política comercial común y que no bastan meras repercusiones sobre el comercio internacional.
42. Pues bien, estos Gobiernos consideran que ni el objeto ni la finalidad del Tratado de Marrakech es liberalizar o promover el comercio internacional.
43. Por una parte, sostiene que del preámbulo y de las disposiciones de este Tratado se desprende que éste tiene como objetivo fomentar la igualdad de oportunidades y la inclusión en la sociedad de las personas con discapacidad. El intercambio transfronterizo es sólo un medio al servicio de este objetivo o, según el Gobierno húngaro, un objetivo accesorio de dicho Tratado. El Gobierno francés estima, además, que este mismo Tratado tiene también un objetivo de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria. De este modo, la armonización de las legislaciones nacionales que prevé el Tratado de Marrakech pretende incrementar el número de ejemplares en formato accesible disponibles y no promover, facilitar o regular el comercio internacional.
44. Por consiguiente, según los Gobiernos francés, rumano y del Reino Unido, no puede considerarse que este Tratado pretenda extender la aplicación de disposiciones análogas a las del Derecho de la Unión para promover el comercio internacional, como las controvertidas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo (C-137/12, EU:C:2013:675). En cambio, los Gobiernos finlandés y del Reino Unido consideran que el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena

sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), y la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo (C-411/06, EU:C:2009:518), constituyen precedentes pertinentes, dado que el Tribunal de Justicia declaró que, debido a que sus objetivos, los acuerdos controvertidos en esos asuntos, que se referían a intercambios internacionales, no estaban comprendidos en el ámbito de la política comercial común.

45. Por otra parte, en opinión de los Gobiernos checo, francés, italiano, húngaro, finlandés y del Reino Unido, los intercambios a los que se refiere el Tratado de Marrakech no se producen en un contexto comercial, lo que implica que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no forman parte de la política comercial común.
46. Así pues, consideran que del artículo 4, apartado 2, de este Tratado resulta que la excepción o la limitación que establece sólo puede aplicarse sin fines lucrativos, ya por una entidad autorizada, ya por un beneficiario o por una persona física que actúe en nombre de un beneficiario. Además, estiman que el artículo 4, apartado 4, de dicho Tratado permite a las partes contratantes establecer una excepción o limitación a los derechos de autor sólo si el mercado no puede ofrecer a los beneficiarios la posibilidad de adquirir ejemplares en formato accesible a un precio razonable. Igualmente, los intercambios transfronterizos de tales ejemplares a los que se refiere el Tratado de Marrakech sólo pueden realizarse por una entidad autorizada que actúe sin ánimo de lucro.
47. Además, según los Gobiernos francés, húngaro, rumano, finlandés y del Reino Unido, también es importante señalar que el Tratado de Marrakech se negoció, en particular, para cumplir las obligaciones derivadas de la Convención de la ONU en el contexto de la OMPI, cuyo objetivo consideran ajeno a la liberalización y a la promoción del comercio internacional.
48. En cambio, según el Gobierno lituano y el Parlamento, los artículos 5, 6 y 9 de este Tratado, así como las disposiciones que los aplican, pretenden promover, facilitar y regular los intercambios transfronterizos y, por tanto, están comprendidos en la política comercial común, ámbito que es competencia exclusiva de la Unión. El Gobierno del Reino Unido se adhiere, con carácter subsidiario, a esta pretensión.

Sobre el artículo 3 TFUE, apartado 2

49. Los diferentes Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia adoptan posiciones variadas en cuanto a la fundamentación jurídica adecuada para celebrar el Tratado de Marrakech. El Gobierno francés alude a los artículos 114 TFUE y 209 TFUE o, con carácter subsidiario, a los artículos 19 TFUE y 209 TFUE, el Gobierno húngaro a los artículos 4 TFUE y 114 TFUE, el Gobierno del Reino Unido al artículo 19 TFUE y el Gobierno finlandés a los artículos 19 TFUE y 114 TFUE.
50. A pesar de estas divergencias, los Gobiernos checo, francés, italiano, lituano, rumano, finlandés y del Reino Unido consideran que la Unión no dispone de competencia exclusiva, en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 2, para celebrar este Tratado, en la medida en que éste no puede afectar a normas comunes de la Unión o alterar su alcance.
51. A este respecto, subrayan que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que cualquier conclusión sobre este extremo debe fundamentarse en un análisis concreto de la relación existente entre el acuerdo internacional que se pretende concluir y el Derecho de la Unión vigente, teniendo en cuenta, especialmente, la naturaleza y el contenido de las normas en cuestión.
52. Pues bien, estiman que la Directiva 2001/29 únicamente ha efectuado una armonización mínima de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines y que, en particular, no ha armonizado las excepciones y limitaciones a estos derechos.

53. Así, afirman que el artículo 5, apartado 3, letra b), de la Directiva 2001/29 se limita a ofrecer a los Estados miembros la facultad de establecer una excepción o limitación a los derechos de autor y derechos afines en beneficio de las personas afectadas por una minusvalía. En su opinión, los Estados miembros conservan, pues, su competencia, tanto en el ámbito interno como en el externo, para convertir en obligatoria tal excepción o limitación. Según los Gobiernos francés y rumano, confirma este análisis el hecho de que la Directiva no defina las modalidades de aplicación de la excepción o limitación a los derechos de autor y derechos afines en beneficio de las personas con una minusvalía. El Gobierno del Reino Unido alega, además, que no existe ninguna incoherencia entre el Tratado de Marrakech y dicha Directiva.
54. Sobre esta base, los Gobiernos francés, húngaro y rumano alegan que del Dictamen 1/94 (Acuerdos anexos al Acuerdo sobre la OMC), de 15 de noviembre de 1994 (EU:C:1994:384), se desprende que la Unión no puede imponer, mediante un acuerdo internacional, la adopción de medidas relativas a una excepción o limitación a los derechos de autor y derechos afines en beneficio de personas con una minusvalía, mientras que los Estados miembros siguen teniendo libertad para establecer tales medidas en la esfera interna.
55. Sin embargo, el Gobierno francés estima que la situación cambió a raíz de la solicitud que el Consejo dirigió el 19 de mayo de 2015 a la Comisión, aceptada después por ésta, para que presentara una propuesta legislativa relativa a la introducción, en el Derecho de la Unión, de la excepción o limitación obligatoria establecida en el artículo 4 del Tratado de Marrakech. En efecto, esta circunstancia es pertinente a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, para determinar si un ámbito está ya regulado en gran parte por normas de la Unión, han de tenerse en cuenta, particularmente, las perspectivas de evolución del Derecho de la Unión. Por consiguiente, este Gobierno considera que el artículo 4 de este Tratado es competencia exclusiva de la Unión.
56. Esta constatación no cuestiona, según el Gobierno francés, la existencia de una competencia compartida en lo que respecta a otras disposiciones de dicho Tratado, más aún por estar comprendidas en los ámbitos de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria y por cuanto el artículo 4 TFUE, apartado 4, precisa que el ejercicio de la competencia de la Unión en estos ámbitos no puede tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya a este respecto.
57. Los Gobiernos checo, italiano, húngaro, rumano, finlandés y del Reino Unido, así como el Parlamento y el Consejo, sostienen, en cambio, que la solicitud del Consejo, a la que hace referencia el apartado 55 del presente dictamen, no es suficiente para establecer una perspectiva de evolución del Derecho de la Unión que deba tenerse en cuenta para apreciar la existencia de una competencia exclusiva de la Unión en el ámbito específico del Tratado de Marrakech.
58. Sin embargo, el Parlamento estima que la Unión dispone de competencia exclusiva en lo que se refiere al artículo 4 de este Tratado y que, además, la Unión ejerció su competencia en ese ámbito adoptando la Directiva 2001/29. La circunstancia de que los Estados miembros dispongan de un margen de apreciación en la aplicación de las excepciones y limitaciones establecidas en esta Directiva no implica, en su opinión, la existencia de una competencia compartida, debido a la distinción que considera que ha de operar entre las excepciones relativas al alcance de un acto de la Unión y las relativas a los derechos a los que se refiere tal acto.
59. Por consiguiente, en opinión del Parlamento, la repercusión del artículo 4 del Tratado de Marrakech en el sistema instituido por la Directiva 2001/29 es manifiesta, en la medida en que este Tratado suprime el margen de apreciación del que disponen actualmente los Estados miembros en virtud del artículo 5, apartado 3, letra b), de esta Directiva.

Opinión del Tribunal de Justicia

Sobre el artículo 3 TFUE, apartado 1

60. A la vista del objeto y del contenido del Tratado de Marrakech, es evidente que éste no se refiere a uno de los cuatro primeros ámbitos mencionados en el artículo 3 TFUE, apartado 1. En cambio, es necesario examinar si este Tratado tiene relación, total o parcial, con la política comercial común, definida en el artículo 207 TFUE, que, en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), es competencia exclusiva de la Unión.
61. De la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que el mero hecho de que un acto de la Unión pueda tener ciertas repercusiones sobre el comercio internacional no basta para concluir que dicho acto deba incluirse en la categoría de los comprendidos en la política comercial común. En cambio, un acto de la Unión forma parte de la política comercial común cuando tiene como objeto específico el comercio internacional, en la medida en que esté dirigido, en lo esencial, a promover, facilitar o regular dicho comercio y produzca efectos directos e inmediatos en él (sentencias de 18 de julio de 2013, Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, apartado 51, y de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo, C-137/12, EU:C:2013:675, apartado 57).
62. Para determinar si el Tratado de Marrakech está comprendido en el ámbito de dicha política es necesario examinar tanto la finalidad de éste como su contenido.
63. Por una parte, en lo que se refiere a la finalidad del Tratado de Marrakech, su propio título precisa que tiene por objeto facilitar el acceso a las obras publicadas a los beneficiarios, a saber, las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso.
64. En especial, los considerandos 7, 8 y 12 del preámbulo de dicho Tratado confirman el deseo de las partes contratantes de garantizar una armonización de las excepciones y limitaciones a los derechos de autor y de facilitar la circulación de los ejemplares en formato accesible para mejorar el acceso a las obras publicadas a los beneficiarios y de superar así los obstáculos que impiden actualmente este acceso.
65. Además, de los considerandos 1, 2 y 4 de este preámbulo se desprende que la aplicación del marco jurídico reforzado a nivel internacional establecido por este mismo Tratado debe permitir, en definitiva, respetar los principios de no discriminación, de igualdad de oportunidades, de accesibilidad y de participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad, proclamados por la Convención de la ONU, en particular mediante la lucha contra los obstáculos que impiden su desarrollo integral, su libertad de expresión y su goce del derecho a la educación.
66. Es cierto que los considerandos 4 y 7 del preámbulo del Tratado de Marrakech mencionan la distribución y el intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible.
67. No es menos cierto que, por una parte, estos considerandos no aluden al carácter comercial de esta distribución o este intercambio comercial ni, por otra parte, que sólo los mencionan como un instrumento destinado a mejorar el acceso a estos ejemplares a los beneficiarios y a evitar la duplicación de los esfuerzos realizados a tal fin por las partes contratantes.
68. Además, aunque de los considerandos 3, 9, 10 y 12 del preámbulo de este Tratado se desprende que las partes contratantes reconocen la importancia de la protección de los derechos de autor, en general, y del sistema internacional de los derechos de autor, en particular, los términos empleados en este preámbulo no indican que dicho Tratado tenga como finalidad reforzar esta protección o este sistema.

69. Además, de las disposiciones del mismo Tratado no se desprende que éste tenga otros objetivos que los indicados en su título y en su preámbulo.
70. Por consiguiente, procede considerar que el Tratado de Marrakech tiene como finalidad esencial mejorar la situación de los beneficiarios facilitando el acceso a las obras publicadas a estas personas a través de diversos medios, entre los que figura una facilitación de la distribución de ejemplares en formato accesible.
71. Por otro lado, en lo que se refiere al contenido del Tratado, éste precisa que las partes contratantes deberán utilizar dos instrumentos distintos y complementarios para cumplir sus objetivos.
72. En primer lugar, el artículo 4, apartado 1, de dicho Tratado dispone que las partes contratantes establecerán una excepción o limitación relativa al derecho de reproducción, al derecho de distribución y al derecho de puesta a disposición del público para facilitar la disponibilidad de ejemplares en formato accesible en favor de los beneficiarios. Los otros apartados de este artículo aportan precisiones en cuanto a la manera en la que las partes contratantes pueden aplicar esta obligación en su legislación nacional, dejándoles al mismo tiempo un amplio margen de apreciación a este respecto.
73. En segundo lugar, los artículos 5 y 6 del Tratado de Marrakech establecen ciertas obligaciones relativas al intercambio transfronterizo de ejemplares en formato accesible.
74. Más concretamente, el artículo 5, apartado 1, de este Tratado estipula que una parte contratante dispondrá que, si un ejemplar en formato accesible es realizado en virtud de una excepción o limitación o por ministerio de la ley, ese ejemplar podrá ser distribuido o puesto a disposición por una entidad autorizada a un beneficiario o a una entidad autorizada en otra parte contratante. El resto de apartados de este artículo aportan precisiones en cuanto a la manera en la que las partes contratantes pueden aplicar esta obligación en su legislación nacional, dejándoles al mismo tiempo un amplio margen de apreciación a este respecto.
75. El artículo 6 de dicho Tratado precisa, por su parte, que, en la medida en que la legislación nacional de una parte contratante permita a un beneficiario, a alguien que actúe en su nombre o a una entidad autorizada realizar un ejemplar en formato accesible, esta legislación deberá permitir también importar tal ejemplar, en beneficio de los beneficiarios, sin la autorización del titular de los derechos.
76. Los artículos 5 y 6 del mismo Tratado se completan con el artículo 9 de éste, que obliga a las partes contratantes a cooperar para favorecer los intercambios transfronterizos de ejemplares en formato accesible.
77. Sobre la base de estas consideraciones, es necesario determinar si el Tratado de Marrakech está comprendido, total o parcialmente, en el ámbito de la política comercial común.
78. A este respecto, ha de recordarse ciertamente, en primer lugar, que las normas adoptadas por la Unión en materia de propiedad intelectual que presentan un vínculo específico con el comercio internacional pueden estar comprendidas en el concepto de «aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial» contemplado en el artículo 207 TFUE, apartado 1, y pertenecer, por consiguiente, al ámbito de la política comercial común (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, apartado 52).
79. Así, el Tribunal de Justicia consideró que determinadas normas internacionales que contienen reglas que deben aplicarse para cada una de las principales categorías de derechos de propiedad intelectual presentan un vínculo específico con el comercio internacional, puesto que estas normas se inscriben en el marco de la liberalización de este comercio como parte integrante del régimen de la OMC y

dado que tienen por objeto facilitar dicho comercio internacional reduciendo sus distorsiones (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, apartados 53 y 57 a 60).

80. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que las normas que establecen una protección jurídica adecuada de los servicios basados en el acceso condicional tienen un vínculo específico con el comercio internacional y, por tanto, forman parte de la política comercial común. El Tribunal de Justicia se basó para ello en que el objetivo principal de estas normas no es mejorar el funcionamiento del mercado interior, sino más bien promover los intercambios relativos a estos servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo, C-137/12, EU:C:2013:675, apartados 64, 65 y 67).
81. Sin embargo, al contrario de lo que afirma la Comisión, no puede aplicarse un razonamiento comparable a las normas del Tratado de Marrakech relativas al establecimiento de una excepción o limitación a los derechos de reproducción, distribución o puesta a disposición del público.
82. En efecto, según se desprende de los apartados 63 a 70 del presente dictamen, la finalidad del Tratado de Marrakech es mejorar la situación de los beneficiarios facilitando el acceso a las obras publicadas a estas personas mediante diversos medios, y no promover, facilitar o regular el comercio internacional de ejemplares en formato accesible.
83. En lo que atañe más concretamente a la armonización de las excepciones y limitaciones a los derechos de reproducción, distribución y puesta a disposición del público, el considerando 12 del preámbulo del mismo Tratado indica específicamente que esta armonización se realiza con el propósito de facilitar a los beneficiarios el acceso a las obras y el uso de éstas.
84. Además, el artículo 4 del Tratado de Marrakech no puede garantizar la aproximación de las legislaciones nacionales que facilitan de manera notable el comercio internacional, en la medida en que las partes contratantes disponen de un amplio margen de apreciación en la aplicación de este artículo y que del artículo 12 de este Tratado resulta que éste no tiene por objeto ni efecto prohibir a las partes contratantes el establecimiento en sus legislaciones nacionales de excepciones y limitaciones en favor de beneficiarios distintos de los previstos en dicho Tratado.
85. Por otro lado, no puede prosperar la alegación de la Comisión de que, entre las normas que regulan la propiedad intelectual, las relativas al derecho moral son las únicas que no forman parte del concepto de «aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial», al que se refiere el artículo 207 TFUE, dado que llevaría a extender de forma excesiva el ámbito de la política comercial común incluyendo en esta política normas que no presentan vínculo específico con el comercio internacional.
86. En estas circunstancias, no puede considerarse que las normas del Tratado de Marrakech que disponen el establecimiento de una excepción o limitación a los derechos de reproducción, distribución y puesta a disposición del público tengan un vínculo específico con el comercio internacional que determine que se refieran a los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial a que alude el artículo 207 TFUE.
87. En lo que se refiere, en segundo lugar, a las normas del Tratado de Marrakech que regulan la exportación e importación de ejemplares en formato accesible, es preciso señalar que estas normas aluden sin duda alguna a los intercambios internacionales de tales ejemplares.
88. No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que procede tomar en consideración el objetivo que persiguen tales normas para apreciar su vinculación a la política comercial común [véanse, en este sentido, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la

biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartados 35 a 37, y la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, EU:C:2009:518, apartados 49 a 54, 71 y 72].

89. Pues bien, a la vista de las consideraciones expuestas en los apartados 63 a 70 del presente dictamen y a falta de datos que indiquen que los artículos 5, 6 y 9 del Tratado de Marrakech persiguen un objetivo distinto del objetivo de este Tratado en su conjunto, procede considerar que estos artículos no tienen por objeto específicamente promover, facilitar o regular el comercio internacional de ejemplares en formato accesible, sino más bien mejorar la situación de los beneficiarios facilitando el acceso a estas personas a ejemplares en formato accesible reproducidos en otras partes contratantes.
90. En estas circunstancias, la facilitación de intercambios transfronterizos de ejemplares en formato accesible parece más un medio para conseguir el objetivo no comercial de dicho Tratado que una finalidad de éste en sí misma.
91. Además, es importante señalar que, a la vista de sus características, los intercambios a los que alude el Tratado de Marrakech no pueden asimilarse a intercambios internacionales realizados con fines comerciales [véanse, por analogía, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 38, y la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, EU:C:2009:518, apartado 69].
92. En efecto, la obligación de autorizar la exportación de ejemplares en formato accesible establecida en el artículo 5, apartado 1, de este Tratado sólo afecta a las exportaciones realizadas por una entidad autorizada. El artículo 9 de dicho Tratado confirma que el mecanismo así establecido no pretende promover, facilitar o regular, de manera general, todos los intercambios de ejemplares en formato accesible, sino sólo los intercambios realizados entre las entidades autorizadas.
93. Pues bien, del artículo 2, letra c), del Tratado de Marrakech se desprende que estas entidades deben estar autorizadas o reconocidas por el gobierno, actuar sin ánimo de lucro y proporcionar sus servicios únicamente a los beneficiarios. Por tanto, aunque no se excluye, según los términos del artículo 4, apartado 5, de este Tratado, que las exportaciones reguladas por el artículo 5 de dicho Tratado sean objeto de remuneración, ésta sólo puede concebirse dentro de los límites impuestos por el carácter no lucrativo de las actividades del exportador.
94. De igual forma, el artículo 6 del mismo Tratado sólo obliga a las partes contratantes a autorizar las importaciones cuando se realicen bien por un beneficiario o alguien que actúe en su nombre, bien por una entidad autorizada.
95. Además, del artículo 5, apartado 1, y del artículo 6 del Tratado de Marrakech se desprende expresamente que estas disposiciones se aplican únicamente a las exportaciones e importaciones destinadas a los beneficiarios, en su caso a través de una entidad autorizada. Los artículos 2, letra c), y 5, apartados 2 y 4, de este Tratado establecen, además, mecanismos destinados a garantizar que los beneficiarios serán los únicos que dispondrán de ejemplares en formato accesible comercializados de esta manera.
96. Por otro lado, los ejemplares en formato accesible cuya exportación regula el artículo 5, apartado 1, de dicho Tratado son únicamente aquellos realizados en virtud de una limitación o de una excepción o por ministerio de la ley. Por su parte, el artículo 6 del mismo Tratado se limita a disponer que la importación de tales ejemplares en el territorio de una parte contratante deberá autorizarse cuando, con arreglo a la legislación de esta parte contratante, se permita a la persona o a la entidad interesada realizar estos ejemplares.

97. Por tanto, no sólo parece que los intercambios transfronterizos promovidos por el Tratado de Marrakech exceden del marco habitual del comercio internacional, sino también que los intercambios internacionales de ejemplares en formato accesible que los operadores ordinarios realizan con fines comerciales, o simplemente fuera del marco de las excepciones o limitaciones en favor de los beneficiarios, no están incluidos en el régimen específico establecido por este Tratado.
98. Además, los artículos 1 y 11 de dicho Tratado exigen el respeto de las obligaciones derivadas de otros tratados internacionales, lo que implica que este régimen no pretender constituir una excepción a las normas internacionales que regulan el comercio internacional de obras literarias y artísticas.
99. Por tanto, a la vista de estas características diversas, el régimen que establece el Tratado de Marrakech debe diferenciarse de los regímenes comprendidos en la política comercial común examinados por el Tribunal de Justicia en el dictamen 1/78 (Acuerdo internacional sobre el caucho natural), de 4 de octubre de 1979 (EU:C:1979:224), y en las sentencias de 17 de octubre de 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328), de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo (C-94/03, EU:C:2006:2), y de 12 diciembre de 2002, Comisión/Consejo (C-281/01, EU:C:2002:761), que, si bien no perseguían exclusivamente fines comerciales, sí se basaban, en cambio, en la adopción de medidas de naturaleza comercial.
100. En estas condiciones, la mera circunstancia de que el régimen que establece el Tratado de Marrakech pueda eventualmente aplicarse a obras que son o pueden ser objeto de una explotación comercial y, por tanto, de que pueda, en su caso, afectar de manera indirecta al comercio internacional de tales obras no implica que esté comprendido en el ámbito de la política comercial común [véase, por analogía, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 40].
101. Así pues, procede declarar que la celebración del Tratado de Marrakech no forma parte del ámbito de aplicación de la política comercial común definida en el artículo 207 TFUE y, por consiguiente, que, sobre la base del artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), la Unión no dispone de competencia exclusiva para celebrar este Tratado.

Sobre el artículo 3 TFUE, apartado 2

102. Conforme al artículo 3 TFUE, apartado 2, la Unión dispondrá de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.
103. Pues bien, la celebración del Tratado de Marrakech no está prevista por ningún acto legislativo de la Unión y no es necesaria para permitir a la Unión ejercer su competencia interna.
104. Por tanto, en el presente asunto, sólo resulta pertinente el supuesto mencionado en la parte final del artículo 3 TFUE, apartado 2, que se corresponde con la situación en la que la celebración de un acuerdo internacional «pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».
105. A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que existe el riesgo de que compromisos internacionales adoptados por los Estados miembros afecten a normas comunes de la Unión o alteren el alcance de dichas normas, lo que justifica una competencia externa exclusiva de ésta cuando tales compromisos estén comprendidos dentro del ámbito de aplicación de esas normas [dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 octubre de 2014, EU:C:2014:2303, apartado 71, y sentencia de 26 de noviembre de 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, apartado 29].

106. Para constatar la existencia de ese riesgo no se requiere una concordancia completa entre el ámbito abarcado por los compromisos internacionales y el abarcado por la normativa de la Unión [dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014, EU:C:2014:2303, apartado 72, y sentencia de 26 de noviembre de 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, apartado 30].
107. En particular, el alcance de las normas comunes de la Unión puede verse afectado o alterado por tales compromisos internacionales cuando éstos pertenezcan a un ámbito ya cubierto en gran medida por esas normas [véanse, en este sentido, al dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014, EU:C:2014:2303, apartado 73, y sentencia de 26 de noviembre de 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, apartado 31].
108. Dicho esto, como la Unión sólo dispone de competencias de atribución, la existencia de una competencia, y más aún de carácter exclusivo, debe basarse en las conclusiones resultantes de un análisis global y concreto de la relación entre el acuerdo internacional previsto y el Derecho de la Unión vigente. Este análisis debe tener en cuenta los ámbitos cubiertos respectivamente por las normas de la Unión y por las disposiciones del acuerdo previsto, sus perspectivas de evolución previsibles y la naturaleza y contenido de dichas normas y disposiciones, con objeto de comprobar si el acuerdo de que se trate puede poner en peligro la aplicación uniforme y coherente de las normas de la Unión y el buen funcionamiento del sistema que establecen [dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014, EU:C:2014:2303, apartado 74, y sentencia de 26 de noviembre de 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, apartado 33].
109. A este respecto, es necesario recordar que, según se desprende de los apartados 71 a 76 del presente dictamen, el Tratado de Marrakech dispone que las partes contratantes, para cumplir los objetivos de éste, deben poner en práctica dos instrumentos distintos y complementarios, a saber, por una parte, una excepción o limitación al derecho de reproducción, distribución y puesta a disposición del público para facilitar la disponibilidad de ejemplares en formato accesible en favor de los beneficiarios y, por otra parte, regímenes de exportación y de importación destinados a favorecer determinados tipos de intercambios transfronterizos de ejemplares en formato accesible.
110. Pues bien, los artículos 2 a 4 de la Directiva 2001/29 atribuyen a los autores el derecho exclusivo de autorizar o prohibir la reproducción, la comunicación al público y la distribución de obras.
111. Además, el artículo 5, apartado 3, letra b), de esta Directiva precisa que los Estados miembros podrán establecer excepciones o limitaciones a los derechos de reproducción y de comunicación al público «cuando el uso se realice en beneficio de personas con minusvalías, guarde una relación directa con la minusvalía y no tenga un carácter comercial, en la medida en que lo exija la minusvalía considerada». Del artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva resulta que los Estados miembros pueden también establecer una excepción o limitación al derecho de distribución, siempre que lo justifique la finalidad del acto de reproducción autorizado con arreglo al artículo 5, apartado 3, letra b), de la misma Directiva.
112. De ello resulta que la excepción o limitación establecida por el Tratado de Marrakech deberá aplicarse en el marco del ámbito armonizado por la Directiva 2001/29. Lo mismo ocurre con los regímenes de exportación e importación que prevé este Tratado, en la medida en que, en definitiva, tienen por objeto autorizar la comunicación al público o la distribución, en el territorio de una parte contratante, de ejemplares en formato accesible publicados en otra parte contratante sin obtener el consentimiento de los titulares de los derechos.
113. A este respecto, aunque varios Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia han alegado que las obligaciones establecidas por el Tratado de Marrakech podrían aplicarse de manera compatible con la Directiva 2001/29, ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los Estados miembros no pueden contraer compromisos internacionales que

pertenezcan a un ámbito ya cubierto en gran medida por normas comunes de la Unión fuera del marco de las instituciones de ésta, y ello incluso en el caso de que no exista ninguna contradicción posible entre dichos compromisos y estas normas [véanse, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartados 70 y 71, y el dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014, EU:C:2014:2303, apartado 86].

114. En estas circunstancias, el hecho de que el artículo 11 del Tratado de Marrakech establezca una obligación comparable a la resultante del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2001/29 o de que los requisitos enumerados en los artículos 4 a 6 de este Tratado no sean, como tales, incompatibles con los que figuran en el artículo 5, apartados 3, letra b), y 4, de la Directiva 2001/29, suponiendo que se demostrara, no sería, en ningún caso, determinante.
115. Por otra parte, procede ciertamente señalar que, según destacaron los Gobiernos que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia, del título de la Directiva 2001/29 y del considerando 7 de ésta se desprende que el legislador de la Unión sólo efectuó una armonización parcial de los derechos de autor y derechos afines, dado que esta Directiva no tiene como finalidad suprimir o evitar aquellas diferencias entre normativas nacionales que no repercutan negativamente en el funcionamiento del mercado interior (véase, en este sentido, las sentencias de 5 de marzo de 2015, Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, apartado 88, y de 26 de marzo de 2015, C More Entertainment, C-279/13, EU:C:2015:199, apartado 29).
116. En lo que se refiere, más concretamente, a las excepciones y limitaciones a estos derechos, el considerando 31 de dicha Directiva precisa que el grado de armonización de éstas debe estar en función de sus efectos sobre el correcto funcionamiento del mercado interior. Así, por ejemplo, el legislador de la Unión no armonizó de manera completa, en el artículo 5, apartados 3, letra b), y 4, de la misma Directiva, las excepciones o limitaciones en beneficio de las personas con minusvalías.
117. Sin embargo, esta consideración, por sí misma, no es decisiva.
118. En efecto, aunque de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulte que un acuerdo internacional comprendido en un ámbito que ha sido objeto de una armonización completa puede afectar las normas comunes o alterar el alcance de éstas [véanse, en este sentido, el dictamen 1/94 (Acuerdos anexos al Acuerdo sobre la OMC), de 15 de noviembre de 1994, EU:C:1994:384, apartado 96, y sentencia de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Dinamarca, C-467/98, EU:C:2002:625, apartado 84], no es menos cierto que sólo se trata de una de las situaciones en las que se cumple el requisito que figura en la última parte del artículo 3 TFUE, apartado 2 [véase, en este sentido, el dictamen 1/03 (nuevo Convenio de Lugano), de 7 de febrero de 2006, EU:C:2006:81, apartado 121].
119. De igual forma, aunque los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en la aplicación de su facultad de establecer una excepción o limitación en beneficio de las personas con minusvalías, es preciso destacar que este margen de apreciación procede de la decisión del legislador de la Unión de conceder a los Estados miembros esta facultad, dentro del marco jurídico armonizado que garantiza una protección elevada y homogénea de los derechos de reproducción, de comunicación al público y de distribución establecido por la Directiva 2001/29 (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2012, DR y TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, apartado 32, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartado 79).
120. El artículo 5, apartados 3, letra b), y 4, de esta Directiva no se encuentra en una situación comparable a la expuesta en los apartados 18 y 21 del dictamen 2/91 (Convenio n.º 170 de la OIT), de 19 de marzo de 1993 (EU:C:1993:106), en el que el Tribunal de Justicia no reconoció la competencia exclusiva de la Unión por el carácter de prescripciones mínimas tanto de las disposiciones del Derecho de la Unión como de las del convenio internacional en cuestión.

121. En efecto, estas disposiciones de la Directiva 2001/29 no fijan un umbral mínimo de protección de los derechos de autor y derechos afines dejando intacta la competencia de los Estados miembros para establecer una protección más elevada de estos derechos, sino que introducen más bien una excepción a los derechos armonizados por el legislador de la Unión autorizando a los Estados miembros a establecer, con determinadas condiciones, una excepción o limitación a dichos derechos. Por tanto, un Estado miembro que haga uso de esta facultad concedida por el Derecho de la Unión garantizará, en última instancia, una protección de estos mismos derechos menor que la que resulta normalmente del nivel de protección armonizado establecido por los artículos 2 a 4 de esta Directiva.
122. En este contexto, ha de añadirse que el margen de apreciación del que disponen los Estados miembros ha de utilizarse dentro de los límites impuestos por el Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 1 de diciembre de 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, apartado 104), lo que implica que los Estados miembros no son libres para precisar, de manera no armonizada, los parámetros de la excepción o limitación en beneficio de las personas con minusvalías (véase, por analogía, la sentencia de 26 de abril de 2012, DR y TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, apartado 36).
123. En particular, los Estados miembros sólo pueden establecer, en su legislación, una excepción o limitación en beneficio de las personas con minusvalías si cumplen todas los requisitos que contiene el artículo 5, apartado 3, letra b), de la Directiva 2001/29, a saber, que esta excepción o limitación sólo sea aplicable a los usos en beneficio de personas con minusvalías que guarden una relación directa con la minusvalía y no tengan carácter comercial, en la medida en que lo exija esa minusvalía (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, apartado 39), requisitos que, por lo demás, no figuran en los artículos 4 a 6 del Tratado de Marrakech.
124. Además, el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para aplicar una excepción o limitación en beneficio de personas con minusvalías no puede utilizarse de manera que se comprometan los objetivos de esta Directiva, que, según se desprende de los considerandos 1 y 9 de ésta, son el establecimiento de un elevado nivel de protección en favor de los autores y el buen funcionamiento del mercado interior (véase, por analogía, las sentencias de 1 de diciembre de 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, apartado 107, y de 10 de abril de 2014, ACI Adam y otros, C-435/12, EU:C:2014:254, apartado 34).
125. Este margen de apreciación se ve también limitado por el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2001/29, que supedita el establecimiento de la excepción o limitación prevista en el artículo 5, apartado 3, letra b), de esta Directiva a un triple requisito, a saber, que esta excepción o limitación sólo se aplique en determinados casos concretos, que no entre en conflicto con la explotación normal de la obra y que no perjudique injustificadamente los intereses legítimos del titular de los derechos de autor (véanse, por analogía, las sentencias de 16 de julio de 2009, Infopaq International, C-5/08, EU:C:2009:465, apartado 58, y de 1 de diciembre de 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, apartado 110).
126. A la vista del conjunto de estas consideraciones, es evidente que, aunque los Estados miembros disponen de la facultad de aplicar una excepción o limitación a las normas armonizadas previstas en los artículos 2 a 4 de la Directiva 2001/29 en beneficio de personas con minusvalías, se trata de una facultad concedida por el legislador de la Unión que se encuentra delimitada de forma estricta por las exigencias del Derecho de la Unión descritas en los apartados 123 a 125 del presente dictamen.
127. En este contexto, es importante también subrayar que, mientras el artículo 5, apartado 3, letra b), de la Directiva 2001/29 establece únicamente la facultad de los Estados miembros de establecer una excepción o limitación en favor de los beneficiarios, el artículo 4 del Tratado de Marrakech, por su parte, dispone la obligación de introducir tal excepción o limitación.

128. Por consiguiente, la celebración de este Tratado implicaría que los distintos límites y exigencias que plantea el Derecho de la Unión y que se han mencionado en los apartados 123 a 125 del presente dictamen se aplicarían a todos los Estados miembros, que a partir de ese momento tendrían la obligación de establecer tal excepción o limitación con arreglo al artículo 4 de dicho Tratado.
129. De ello se deduce que el conjunto de obligaciones previstas por el Tratado de Marrakech están comprendidas en un ámbito ya regulado en gran parte por normas comunes de la Unión y que la celebración de este Tratado puede afectar a estas normas o alterar su alcance.
130. De las consideraciones anteriores resulta que la celebración del Tratado de Marrakech es competencia exclusiva de la Unión.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) emite el siguiente dictamen:

La celebración del Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras

dificultades para acceder al texto impreso es competencia exclusiva de la Unión Europea.

Lenaerts	Tizzano	Ilešič
Bay Larsen	von Danwitz	Prechal
Bonichot	Arabadjiev	Toader
Safjan	Šváby	Jarašiūnas
Fernlund	Vajda	Rodin

Pronunciado en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de febrero de 2017.

El Secretario

A. Calot Escobar

El Presidente

K. Lenaerts