



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 22 de octubre de 2013*

«Recurso de anulación — Decisión 2011/853/UE del Consejo — Convenio europeo sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso — Directiva 98/84/CE — Base jurídica — Artículo 207 TFUE — Política comercial común — Artículo 114 TFUE — Mercado interior»

En el asunto C-137/12,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 12 de marzo de 2012,

Comisión Europea, representada por la Sra. E. Cujo y por los Sres. I. Rogalski, R. Vidal Puig y D. Stefanov, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

Parlamento Europeo, representado por los Sres. D. Warin y J. Rodrigues, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

y

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. H. Legal y J.-P. Hix y por la Sra. R. Liudvinavičiute-Cordeiro, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y D. Colas y por la Sra. N. Rouam, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. C. Wissels, M. Bulterman y M. de Ree, en calidad de agentes,

República de Polonia, representada por los Sres. M. Szpunar y B. Majczyna, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por las Sras. A. Falk y C. Stege, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. A. Robinson, en calidad de agente, asistido por Sr. G. Facenna, Barrister,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Vicepresidente, los Sres. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund y J.L. da Cruz Vilaça, Presidentes de Sala, y el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. E. Jarašiūnas y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de abril de 2013;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de junio de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 En su recurso, la Comisión Europea solicita la anulación de la Decisión 2011/853/UE del Consejo, de 29 de noviembre de 2011, relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Convenio europeo sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso (DO L 336, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico

Directiva 98/84/CE

- 2 El 20 de noviembre de 1998, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la Directiva 98/84/CE, relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso (DO L 320, p. 54).
- 3 A tenor de su artículo 1, que lleva por título «Ámbito de aplicación», la Directiva 98/84 tiene por objetivo la aproximación de las disposiciones de los Estados miembros relativas a las medidas en contra de dispositivos ilícitos que permiten el acceso no autorizado a servicios protegidos.
- 4 El artículo 2 de la citada Directiva, «Definiciones», dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- a) “*servicio protegido*”, cualquiera de los siguientes servicios, siempre que se presten a cambio de remuneración y sobre la base del acceso condicional:
 - radiodifusión televisiva, según se define en la letra a) del artículo 1 de la Directiva 89/552/CEE [del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 298, p. 23)],

- radiodifusión sonora, a saber cualquier transmisión por hilo o radioeléctrica, incluida la transmisión por satélite, de programas de radio destinados a su recepción por el público,
- servicios de la sociedad de la información, en el sentido del punto 2 del artículo 1 de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, 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 [(DO L 204, p. 37)],

o el suministro de acceso condicional a los servicios antedichos considerado como servicio independiente;

- b) “*acceso condicional*”, cualquier medida o mecanismo técnico en virtud del cual se condicione el acceso al servicio protegido en forma inteligible a una autorización individual previa;
- c) “*dispositivo de acceso condicional*”, cualquier equipo o programa informático diseñado o adaptado para hacer posible el acceso a un servicio protegido en forma inteligible;

[...]

- e) “*dispositivo ilícito*”, cualquier equipo o programa informático diseñado o adaptado para hacer posible el acceso a un servicio protegido en forma inteligible sin autorización del proveedor del servicio;

[...]»

- 5 El artículo 3 de la misma Directiva, «Principios del mercado interior», prevé en su apartado 1:

«Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para prohibir en su territorio las actividades enumeradas en el artículo 4, así como para establecer las sanciones y vías de recurso previstas en el artículo 5.»

- 6 El artículo 4 de la Directiva 98/84, relativo a las actividades infractoras, dispone:

«Los Estados miembros prohibirán en su territorio cada una de las siguientes actividades:

- a) la fabricación, importación, distribución, venta, alquiler o posesión con fines comerciales de dispositivos ilícitos;
- b) la instalación, mantenimiento o sustitución con fines comerciales de un dispositivo ilícito;
- c) el uso de comunicaciones comerciales para la promoción de dispositivos ilícitos.»

- 7 A tenor del artículo 5 de la misma Directiva, titulado «Sanciones y vías de recurso»:

«1. Las sanciones deberán ser eficaces, disuasorias y proporcionadas al efecto potencial de la actividad infractora.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los proveedores de servicios protegidos cuyos intereses se vean afectados por una actividad infractora de las mencionadas en el artículo 4, llevada a cabo en su territorio, tengan acceso a las vías de recurso apropiadas, incluid[as] la interposición de una demanda por daños y perjuicios y la obtención de una orden judicial u otras medidas cautelares y, cuando proceda, la solicitud de que se eliminen los dispositivos ilícitos de los circuitos comerciales.»

Convenio europeo sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso

- 8 En 1999, el Consejo de Europa inició la redacción de un Convenio sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso. El 16 de julio de 1999, el Consejo de la Unión Europea autorizó a la Comisión a negociar este Convenio en nombre de la Comunidad Europea. Las directrices de negociación adoptadas por el Consejo en la misma fecha preveían que la Comisión negociaría al objeto de garantizar que el Convenio fuera compatible con la Directiva 98/84, particularmente en materia de sanciones.
- 9 El Convenio europeo sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso (DO 2011, L 336, p. 2; en lo sucesivo, «Convenio») fue adoptado por el Consejo de Europa el 24 de enero de 2001 y entró en vigor el 1 de julio de 2003.
- 10 El informe explicativo sobre el Convenio incluye las indicaciones siguientes en los apartados 10, 11 y 13:
 - «10. Más allá del ámbito de la Unión, el enfoque legislativo del problema de la recepción ilícita de servicios codificados varía según los países. En algunos de ellos ya se ha adoptado normativa específica para atajar este problema, mientras que en otros las disposiciones son incompletas y sólo protegen algunos servicios (los de la radiodifusión) o sancionan únicamente algunas actividades. Por último, hay países en los que no existe ninguna protección jurídica contra la piratería de los servicios basados en el acceso condicional.
 11. A la vista de lo anterior, se ha acordado que, con el fin de garantizar un mismo nivel mínimo de protección de los servicios basados en el acceso condicional en toda Europa, sería conveniente que el Consejo de Europa elaborase un instrumento jurídico vinculante sobre esta cuestión. Además, un convenio sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso adoptado en el nivel europeo más amplio completaría eficazmente la [Directiva 98/84].

[...]

Preámbulo

13. El preámbulo indica brevemente las principales razones que condujeron a los Estados miembros del Consejo de Europa a elaborar un convenio sobre esta cuestión [...]. Se precisa que quienes prestan servicios de radio, de televisión y de la sociedad de la información basados en el acceso condicional a cambio de remuneración se ven amenazados por la existencia de una “industria” paralela que fabrica, comercializa y distribuye dispositivos para el acceso ilegal a estos servicios, al tiempo que se invoca la necesidad de aplicar una política común en Europa para proteger estos servicios. Se subraya también la utilidad de las sanciones penales y administrativas contra las actividades ilícitas, fundamentalmente con carácter preventivo.»
- 11 A tenor del artículo 1 del Convenio, «Objeto y finalidad», integrado en la sección I, dedicada a las disposiciones generales:

«El presente Convenio se refiere a los servicios de la sociedad de la información y los servicios de radiodifusión prestados a cambio de remuneración y basados, o consistentes, en un acceso condicional. La finalidad del presente Convenio es declarar ilícito en el territorio de las Partes cierto número de actividades que posibilitan el acceso no autorizado a servicios protegidos, y aproximar las legislaciones de las Partes en este ámbito.»

12 Dentro de la misma sección, el artículo 2 del Convenio, «Definiciones», dispone:

«A los efectos del presente Convenio se entenderá por:

- a) “servicio protegido”: cualquiera de los siguientes servicios, siempre que se presten a cambio de remuneración y sobre la base del acceso condicional:
 - los servicios de programas de televisión, según se definen en el artículo 2 del Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza modificado,
 - los servicios de radiodifusión sonora, a saber, los programas de radio destinados al público y transmitidos mediante un sistema alámbrico o inalámbrico, inclusive por satélite,
 - los servicios de la sociedad de la información, entendiéndose como tales los prestados por vía electrónica, a distancia y previa solicitud individual del destinatario de los mismos,o el suministro de acceso condicional a los servicios antedichos considerado como servicio independiente;
- b) “acceso condicional”: cualquier medida o dispositivo técnico que subordine a una autorización individual previa el acceso en forma inteligible a alguno de los servicios mencionados en la letra a) del presente artículo;
- c) “dispositivo de acceso condicional”: cualquier equipo, programa informático o dispositivo diseñado o adaptado para hacer posible el acceso en forma inteligible a alguno de los servicios mencionados en la letra a) del presente artículo;
- d) “dispositivo ilícito”: cualquier equipo, programa informático o dispositivo diseñado o adaptado para hacer posible el acceso en forma inteligible a alguno de los servicios mencionados en la letra a) del presente artículo sin la autorización del proveedor del servicio.»

13 El artículo 4 del Convenio, «Infracciones», que forma parte de la sección II, «Actividades ilícitas», prevé:

«Las siguientes actividades se considerarán ilícitas en el territorio de las Partes:

- a) la fabricación o la producción con fines comerciales de dispositivos ilícitos;
- b) la importación con fines comerciales de dispositivos ilícitos;
- c) la distribución con fines comerciales de dispositivos ilícitos;
- d) la venta o el alquiler con fines comerciales de dispositivos ilícitos;
- e) la posesión con fines comerciales de dispositivos ilícitos;
- f) la instalación, el mantenimiento o la sustitución con fines comerciales de dispositivos ilícitos;
- g) la promoción comercial, la mercadotecnia o la publicidad en favor de dispositivos ilícitos.

Cada una de las Partes podrá, en todo momento, mediante un escrito dirigido al Secretario General del Consejo de Europa, manifestar su intención de declarar también ilícitas otras actividades distintas de las mencionadas en el párrafo primero del presente artículo.»

- 14 La sección III del Convenio, «Sanciones y vías de recurso», incluye los artículos 5 a 7 de éste.
- 15 A tenor del artículo 5 del Convenio, «Sanciones aplicables a las actividades ilícitas»:
«Las Partes adoptarán medidas en virtud de las cuales las actividades ilícitas a que se refiere el artículo 4 anterior estarán sujetas a sanciones penales, administrativas o de otra índole. Dichas medidas deberán ser eficaces, disuasorias y proporcionadas al efecto potencial de la actividad ilícita.»
- 16 El artículo 6 del Convenio, «Decomiso», establece:
«Las Partes adoptarán todas las medidas necesarias para permitir la incautación y el decomiso de los dispositivos ilícitos o del material de promoción, mercadotecnia o publicidad utilizado para cometer un delito, así como el decomiso de todos los beneficios y ganancias económicos derivados de la actividad ilícita.»
- 17 A tenor del artículo 7 del Convenio, «Procedimientos civiles»:
«Las Partes adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los proveedores de servicios protegidos cuyos intereses se vean afectados por una actividad ilícita de las mencionadas en el artículo 4 anterior tengan acceso a las vías de recurso apropiadas, y, en particular, que puedan interponer una demanda por daños y perjuicios y obtener una orden judicial u otras medidas cautelares, así como, cuando proceda, solicitar que se eliminen los dispositivos ilícitos de los circuitos comerciales.»
- 18 El artículo 8 del Convenio, «Cooperación internacional», dispone:
«Las Partes se comprometen a prestarse mutuamente asistencia para la aplicación del presente Convenio. Las Partes se concederán mutuamente, de conformidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales pertinentes en materia de cooperación internacional en el ámbito penal o administrativo y con su Derecho interno, la más amplia ayuda en las investigaciones y los procedimientos judiciales relativos a las infracciones penales o administrativas establecidas con arreglo al presente Convenio.»
- 19 El artículo 11 del Convenio, «Relaciones con los demás convenios o acuerdos», prevé en su apartado 4:
«En sus relaciones mutuas, las Partes que sean miembros de la Comunidad Europea aplicarán las normas de la Comunidad y solo aplicarán, por tanto, las normas derivadas del presente Convenio en la medida en que no exista ninguna norma comunitaria que regule la materia específica considerada.»
- 20 Son Partes del Convenio siete Estados miembros de la Unión Europea: la República de Bulgaria, la República Francesa, la República de Croacia, la República de Chipre, el Reino de los Países Bajos, Rumanía y la República de Finlandia.

Antecedentes del litigio

Segundo informe sobre la Directiva 98/84

- 21 El 30 de septiembre de 2008, la Comisión adoptó su segundo informe sobre la aplicación de la Directiva 98/84 [COM(2008) 593 final; en lo sucesivo, «segundo informe sobre la Directiva 98/84»].

22 El segundo informe sobre la Directiva 98/84 incluye las indicaciones siguientes:

«[...]

2.4. Dimensión internacional

Las ampliaciones de la Unión Europea han modificado la geografía de la piratería, anteriormente activa en algunos países de Europa Oriental. Estos países son ahora miembros de la Unión y la transposición de la Directiva [98/84] organiza la lucha contra la piratería.

Además, los países candidatos a la adhesión [...], los países en fase de negociación [...] y los candidatos potenciales [...] están adaptando su legislación al acervo comunitario. [...]

Aparte de la ampliación de la Unión Europea, la Decisión del Comité Mixto del [Espacio Económico Europeo] n° 17/2001, de 28 de febrero de 2001, incorporó la Directiva [98/84] al Acuerdo [sobre el Espacio Económico Europeo] [...].

Por lo demás, el margen de actuación de la Comisión es limitado. Sin embargo, el [Convenio] prevé una protección similar a la de la Directiva [98/84] y debe ser ratificado por los 47 Estados miembros [del Consejo de Europa], así como por Belarús y el Vaticano.

Hasta ahora lo han firmado 11 Estados [...] y ratificado ocho. La ratificación del Convenio está abierta a la Comunidad Europea. Esta medida podría permitir imprimir un nuevo impulso a su ratificación por otros Estados y ampliar así más allá del territorio de la Unión la protección de los proveedores de servicios afectados.

[...]

4.2.4. Ratificación del [Convenio]

Este Convenio podría ampliar considerablemente la protección de los servicios de acceso condicional a escala internacional, más allá del territorio de la Unión Europea. La ratificación del Convenio por la Comunidad Europea permitiría relanzar una acción internacional en el marco de los 47 miembros del Consejo de Europa.

Por consiguiente, la Comisión propondrá en breve al Consejo la ratificación del Convenio en nombre de la Comunidad Europea.»

Propuesta de decisión del Consejo

23 El 15 de diciembre de 2010, la Comisión comunicó al Consejo una propuesta de decisión del Consejo sobre la base del artículo 207 TFUE, apartado 4, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 5, relativa a la firma del Convenio europeo sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso [COM(2010) 753 final; en lo sucesivo, «propuesta de decisión»].

24 Conforme a la exposición de motivos de esta propuesta de decisión:

«[...]

9. La necesidad de una protección extensa y efectiva de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso se hizo particularmente patente, ya que muchos Estados europeos, no pertenecientes a la Unión Europea, podían constituir refugios para el desarrollo y la difusión de dispositivos de piratería de servicios basados en el acceso condicional, al no preverse en su ordenamiento jurídico ninguna sanción para este tipo muy concreto de actividad de piratería. Resultaba, pues, oportuno extender el ámbito de las disposiciones de la Directiva [98/84] y crear un marco común y eficaz a nivel europeo para la protección de esos servicios.

[...]

14. Existen, entre ambos textos, algunas diferencias mínimas. Así, el Convenio no censura únicamente la fabricación de dispositivos ilícitos, sino también su producción. Asimismo, las sanciones previstas en relación con las actividades calificadas de ilícitas se definen más claramente en el Convenio, puesto que este establece que serán penales, administrativas o de otra índole. Con todo, al igual que en la Directiva [98/84], las sanciones han de ser proporcionadas, disuasorias y eficaces. En conclusión, estas variaciones en el texto del Convenio [...] no alteran en modo alguno el contenido y el alcance de la Directiva [98/84].

[...]

16. En su segundo informe de evaluación de la Directiva [98/84], la Comisión señaló que la firma del Convenio por la Unión Europea incitaría con toda probabilidad a una mayor ratificación por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa y permitiría así extender más allá de las fronteras de la [Unión] la protección jurídica de los servicios basados en el acceso condicional.

[...]»

Decisión impugnada

25 La Decisión impugnada tiene por base jurídica, además del artículo 218 TFUE, apartado 5, el artículo 114 TFUE y no, como había propuesto la Comisión, el artículo 207 TFUE, apartado 4.

26 A tenor de los considerandos tercero y quinto de dicha Decisión:

«(3) El Convenio instaura un marco normativo casi idéntico al establecido en la Directiva [98/84].

[...]

(5) La firma del Convenio contribuiría a extender la aplicación de disposiciones similares a las de la Directiva [98/84] fuera de las fronteras de la Unión e implantaría un ordenamiento jurídico de los servicios basados en el acceso condicional que sería común en todo el continente europeo.»

27 A diferencia de la propuesta de decisión, la Decisión impugnada incluye un sexto considerando del siguiente tenor:

«Al adoptar la Directiva [98/84], la Unión ejerció su competencia interna en los ámbitos que ahora regula el Convenio, excepto en lo que se refiere a los artículos 6 y 8 de [éste, en tanto en cuanto el artículo 8 concierne las medidas contempladas por el artículo 6. En consecuencia,] el Convenio debe ser firmado tanto por la Unión como por sus Estados miembros.»

28 Según el artículo 1 de la Decisión impugnada:

«Queda autorizada, en nombre de la Unión, la firma del Convenio [...], a reserva de la celebración del Convenio.

El texto del Convenio se adjunta a la presente Decisión.»

29 Conforme al artículo 2 de la misma Decisión:

«Se autoriza al Presidente del Consejo para designar a la persona o personas que estarán habilitadas para firmar, en nombre de la Unión, el Convenio.»

30 Conforme a su artículo 3, dicha Decisión entró en vigor el día de su adopción.

31 Debido a las diferencias existentes entre su propuesta de decisión y la Decisión impugnada, que se indican en los apartados 25 y 27 de la presente sentencia, la Comisión se reservó su posición mediante una declaración anexa a las actas de la reunión del Consejo en la que se adoptó la Decisión.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

32 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada y condene en costas al Consejo.

33 El Consejo solicita que se desestime el recurso por infundado y que se condene en costas a la Comisión.

34 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 6 de agosto de 2012, se admitió la intervención de la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo, así como la intervención del Parlamento Europeo en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre el recurso

35 Para fundamentar su recurso, la Comisión invoca dos motivos. Mediante su primer motivo, alega que la base jurídica elegida para la adopción de la Decisión impugnada es errónea. El segundo motivo se basa en la vulneración de la competencia externa exclusiva de la Unión prevista en los artículos 2 TFUE, apartado 1, y 3 TFUE.

Alegaciones de las partes

36 En el marco del primer motivo, la Comisión, con el apoyo del Parlamento, alega que la Decisión impugnada se integra en la política comercial común, por lo que debería haber sido adoptada sobre la base del artículo 207 TFUE, apartado 4.

37 En primer lugar, el Convenio pretende fundamentalmente, desde el punto de vista de la Unión, garantizar en los mercados de las Partes contratantes que no sean miembros de la Unión una protección adecuada de los servicios de que se trata, con el fin de facilitar y promover, en estos mercados, la prestación de estos servicios por proveedores de la Unión en condiciones económicas viables.

- 38 La Comisión precisa que, en este contexto, la aproximación de las legislaciones, mencionada en el artículo 1, segunda frase, del Convenio, y la prohibición de las actividades contempladas en el artículo 4 de éste no son objetivos en cuanto tales, sino medios para alcanzar los objetivos perseguidos por dicho Convenio.
- 39 Por último, señala que el hecho de que el objetivo último de ciertas medidas previstas por el Convenio, como la prohibición de las exportaciones con destino a la Unión de dispositivos ilícitos y de servicios relativos a éstos, sea proteger el mercado interior y a los proveedores de servicios establecidos en la Unión no pone en entredicho la vinculación del Convenio con la política comercial común.
- 40 Según la Comisión, el artículo 11, apartado 4, del Convenio confirma que el objetivo principal que las Partes contratantes se proponen conseguir no es la mejora del funcionamiento del mercado interior de la Unión, sino la promoción y la facilitación de los intercambios entre dichas Partes.
- 41 En cuanto a los artículos 6 y 8 del Convenio, la Comisión afirma que tienen alcance accesorio y no justifican, por tanto, la elección del artículo 114 TFUE como base jurídica de la Decisión impugnada.
- 42 En segundo lugar, la Comisión señala que el Convenio se refiere fundamentalmente a la prestación de servicios basados en el acceso condicional entre la Unión y otros Estados europeos. Su objetivo es completar la Directiva 98/84 extendiendo la protección contra los actos de piratería instaurada en aquélla a los territorios de esos otros Estados.
- 43 En tercer lugar, la Comisión indica que el Convenio tiene efecto directo e inmediato tanto sobre la capacidad de los proveedores para prestar servicios basados en el acceso condicional como sobre los intercambios de dispositivos ilícitos y de servicios relativos a estos dispositivos. Su finalidad directa es eliminar los obstáculos a los intercambios de servicios protegidos prohibiendo todas las actividades comerciales que hacen posible la piratería electrónica o informática. De este modo, contribuye directa e inmediatamente a facilitar y promocionar la prestación de servicios protegidos entre la Unión y los otros Estados europeos en los que no existe actualmente una protección adecuada.
- 44 El Consejo, con el apoyo de la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, el Reino de Suecia y el Reino Unido, alega que la base jurídica adecuada de la Decisión impugnada es el artículo 114 TFUE.
- 45 Estas partes del litigio sostienen, en primer lugar, que el Convenio tiene por objeto aproximar las legislaciones de las Partes contratantes, incluidas las de los Estados miembros a lo dispuesto en su texto, con el fin de combatir más eficazmente el acceso ilegal a los servicios de que se trata, que compromete la viabilidad económica de los proveedores de estos servicios y, por tanto, la diversidad de los programas y servicios ofrecidos al público, imponiendo la adopción de definiciones comunes de las actividades ilícitas y estableciendo un sistema común de sanciones y vías de recurso.
- 46 Al igual que la Directiva 98/84, cuyas previsiones completa, el Convenio tiene por objetivo principal eliminar o prevenir los obstáculos a los intercambios de los servicios de que se trata, derivados de las divergencias existentes entre las normativas nacionales, para proteger el funcionamiento correcto de los mercados y mejorar el funcionamiento del mercado interior. Más concretamente, el Convenio se propone eliminar el riesgo de que se utilicen Estados terceros como base para la exportación de dispositivos ilícitos o la prestación de servicios relativos a estos dispositivos con destino a la Unión, lo que pondría en peligro el funcionamiento del mercado interior y el efecto útil de la protección que en el ámbito de la Unión instaura la misma Directiva.
- 47 En este contexto, la aproximación de las legislaciones de las Partes contratantes y la prohibición de las actividades enunciadas en el artículo 4 del Convenio no son simples medios o métodos para alcanzar los objetivos del Convenio, sino los propios fines que éste persigue.

- 48 La República Francesa subraya también que, a diferencia de la Directiva 98/84, el Convenio incluye, en sus artículos 6 y 8, disposiciones relativas a las medidas de incautación y decomiso y a la cooperación internacional. La República de Polonia y el Reino de Suecia sostienen por su parte que, en cualquier caso, la Unión no es competente para celebrar, sobre la base del artículo 207 TFUE, un acuerdo internacional que incluye medidas de incautación y decomiso de naturaleza penal.
- 49 El Consejo, con el apoyo de la República Francesa y el Reino Unido, alega en segundo lugar que la circunstancia de que el Convenio contemple también la prestación de servicios basados en el acceso condicional entre la Unión y los Estados terceros no significa en absoluto que se destine a aplicarse principalmente a estos servicios en detrimento de los prestados en el ámbito de la Unión.
- 50 Estas mismas partes, así como el Reino de los Países Bajos y el Reino de Suecia, alegan en tercer lugar que los efectos que podría tener el Convenio, en su caso, sobre los intercambios de servicios entre la Unión y las demás Partes contratantes son únicamente indirectos y secundarios.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 51 Procede señalar, con carácter preliminar, que las partes del litigio coinciden en que la Decisión impugnada se basa acertadamente en el artículo 218 TFUE, apartado 5. Difieren en cambio acerca de la adecuación de la otra base jurídica para la adopción de esta Decisión.
- 52 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto (sentencias de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, Rec. p. I-7585, apartado 45 y jurisprudencia citada, y de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 53 Si el examen de una medida muestra que ésta persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Parlamento y Consejo, antes citada, apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 6 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo, C-490/10, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 54 En el presente caso, dado que la Decisión impugnada tiene por objeto autorizar la firma del Convenio en nombre de la Unión, debe examinarse dicha Decisión en relación con el Convenio.
- 55 La Comisión, con el apoyo del Parlamento, alega esencialmente que, dados el objetivo y el contenido del Convenio, la Decisión impugnada se integra principalmente en la política comercial común y accesoriamente en la política del mercado interior. El Consejo, así como los Estados miembros que han intervenido en su apoyo, afirman por el contrario que el Convenio, en razón tanto de su objetivo como de su contenido, y en consecuencia la Decisión impugnada se vinculan esencialmente con la política del mercado interior y accesoriamente con la política comercial común.
- 56 A este respecto, como resulta del artículo 207 TFUE, apartado 1, y en particular de la segunda frase de dicha disposición, según la cual la política comercial común se inscribe en el marco de «la acción exterior de la Unión», la mencionada política se refiere al comercio con los Estados terceros y no al comercio en el mercado interior (sentencia de 18 de julio de 2013, Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, apartado 50).
- 57 Por otro lado, es jurisprudencia reiterada 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 éste (véase, en particular, la sentencia Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland, antes citada, apartado 51 y jurisprudencia citada).

- 58 De ello se deduce que únicamente pueden pertenecer al ámbito de la política comercial común los actos de la Unión que guarden una relación específica con el comercio internacional (véase, en este sentido, la sentencia Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland, antes citada, apartado 52).
- 59 En el presente caso, como precisa el tercer considerando de la Decisión impugnada, el Convenio, para el que dicha Decisión autoriza la firma en nombre de la Unión, instaura un marco normativo casi idéntico al establecido en la Directiva 98/84. En particular, esta identidad queda demostrada por la similitud, por una parte, de las definiciones de «servicio protegido», «acceso condicional», «dispositivo de acceso condicional» y «dispositivo ilícito», contenidas en el artículo 2 tanto del Convenio como de la Directiva, y, por otra parte, de la lista de las actividades ilícitas prohibidas que figura en el artículo 4 de cada uno de esos actos.
- 60 A tenor del punto 11 del informe explicativo del Convenio, el objetivo de éste es garantizar un mismo nivel mínimo de protección de los servicios de que se trata en toda Europa y, de este modo, completar eficazmente lo dispuesto en dicha Directiva.
- 61 Conforme a las indicaciones expuestas en los puntos 10 y 13 del mencionado informe explicativo, así como en el punto 9 de la exposición de motivos de la propuesta de decisión, la necesidad de extender, a través del Convenio, la protección jurídica establecida por la Directiva 98/84 más allá del territorio de la Unión se explica por el hecho de que numerosos Estados europeos que no son miembros de la Unión pueden servir de bases para la fabricación, la comercialización y la distribución, por una industria paralela, de dispositivos que permiten el acceso ilegal a servicios basados en el acceso condicional, debido a la inexistencia o ineficacia en tales Estados de la protección jurídica contra estos actos de piratería.
- 62 En este contexto, la firma del Convenio en nombre de la Unión, que la Decisión impugnada autoriza, pretende incitar a una mayor ratificación de este Convenio por los Estados miembros del Consejo de Europa, tal como subrayan los puntos 2.4 y 4.2.4 del segundo informe sobre la Directiva 98/84 y el punto 16 de la exposición de motivos de la propuesta de decisión.
- 63 Con esta firma se pretende contribuir a extender la aplicación de disposiciones similares a las de la Directiva 98/84 fuera de las fronteras de la Unión e implantar un ordenamiento jurídico de los servicios basados en el acceso condicional común a todo el continente europeo, como se afirma en el quinto considerando de la Decisión impugnada.
- 64 Mientras que la Directiva mencionada tiene por objeto garantizar una protección jurídica adecuada de los servicios de que se trata en el ámbito de la Unión con el fin de promover sus intercambios en el mercado interior, la Decisión impugnada, al autorizar la firma del Convenio en nombre de la Unión, se propone garantizar una protección similar en el territorio de los Estados europeos que no son miembros de la Unión, al objeto de promover en éstos la prestación de dichos servicios por proveedores de la Unión.
- 65 Este objetivo, que, a la luz de los considerandos de la Decisión impugnada, analizados en relación con el Convenio, se presenta como el fin principal de aquélla, guarda por tanto una relación específica con los intercambios comerciales internacionales de dichos servicios, que puede justificar la vinculación de esta Decisión con la política comercial común (véase, por analogía, la sentencia Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland, antes citada, apartados 58 y 60).

- 66 El análisis precedente no se ve desvirtuado por el argumento del Consejo y de los Estados miembros coadyuvantes de que el objetivo de aproximación de las legislaciones de las Partes contratantes, mencionado en el artículo 1, segunda frase, del Convenio, demuestra que la Decisión impugnada se vincula a la política del mercado interior.
- 67 Del artículo 11, apartado 4, del Convenio se desprende, en efecto, que en sus relaciones mutuas los Estados miembros de la Unión aplican las normas de ésta y, en consecuencia, sólo aplican las normas establecidas en dicho Convenio si no existe normativa de la Unión que regule la materia específica considerada. Esta disposición confirma que, dado que la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en el ámbito de que se trata ya había sido ampliamente lograda a través de la Directiva 98/84, el objetivo principal del Convenio no es mejorar el funcionamiento del mercado interior, sino extender la protección jurídica de los servicios en cuestión más allá del territorio de la Unión y promover así los intercambios comerciales internacionales de estos servicios. La aproximación de las legislaciones de las Partes contratantes, mencionada en el artículo 1 del Convenio, se presenta, por tanto, más como un medio para alcanzar los objetivos del Convenio que como un fin en sí del propio Convenio.
- 68 Por lo que respecta a la alegación del Consejo y de los Estados miembros coadyuvantes de que el Convenio pretende, en particular, prohibir las exportaciones de dispositivos ilícitos con destino a la Unión procedentes de Estados europeos que no son miembros de ésta, con el fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, debe señalarse que esta finalidad concreta –a la que ya contribuye la prohibición, prevista en el artículo 4, párrafo primero, letra a), de la Directiva 98/84, de las importaciones con fines comerciales de dispositivos ilícitos en la Unión procedentes de Estados terceros, incluidos los Estados europeos que no son miembros de la Unión–, no pone en entredicho la existencia de una relación específica entre la Decisión impugnada y la política comercial común.
- 69 Por el contrario, una medida de prohibición de las exportaciones de dispositivos ilícitos hacia la Unión pretende defender el interés global de ésta y, por su propia naturaleza, se inscribe en la política comercial común (véanse, en este sentido, el dictamen 1/75 de 11 de noviembre de 1975, Rec. pp. 1355 y ss., especialmente p. 1364; el dictamen 1/94 de 15 de noviembre de 1994, Rec. p. I-5267, apartados 55, 63 y 71, y la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo, C-94/03, Rec. p. I-1, apartados 46, 47 y 49).
- 70 En lo que atañe a la alegación de la República Francesa, de la República de Polonia y del Reino de Suecia de que, a diferencia de la Directiva 98/84, el Convenio incluye, en sus artículos 6 y 8, disposiciones relativas a las medidas de incautación y decomiso, así como a la cooperación internacional entre las Partes contratantes, procede señalar que estas disposiciones pretenden, con carácter general, garantizar la eficacia de la protección jurídica de los servicios basados en el acceso condicional en el territorio del conjunto de las Partes. Por consiguiente, contribuyen al objetivo principal de la Decisión impugnada, analizada en relación con el Convenio, como se señala en los apartados 62 a 64 de la presente sentencia.
- 71 Cabe ciertamente presumir que estas disposiciones también mejoran las condiciones de funcionamiento del mercado interior clarificando la definición de las sanciones previstas en el artículo 5 de dicha Directiva, como indica el apartado 14 de la exposición de motivos de la propuesta de decisión. En línea con lo señalado por la Abogado General en los puntos 56 y 82 de sus conclusiones, este objetivo reviste no obstante carácter accesorio con respecto al objetivo principal de la Decisión impugnada.
- 72 En cuanto a la alegación formulada por la República de Polonia y el Reino de Suecia en relación con la incompatibilidad entre la base jurídica que proporciona el artículo 207 TFUE y la naturaleza supuestamente penal de las medidas de incautación y decomiso previstas en el Convenio, debe señalarse, más allá del hecho de que las disposiciones del Convenio consagradas a tales medidas no

constituyen el objeto principal de éste y de que los artículos 5 y 6 del Convenio no exigen que las sanciones y las medidas que prevén sean exclusivamente penales, que tal alegación no explica por qué el artículo 114 TFUE constituiría la base jurídica adecuada en el presente caso.

- 73 Por último, en contra de lo alegado por el Consejo en la vista, el Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia y el Protocolo (nº 22) sobre la posición de Dinamarca, anexos a los Tratados UE y FUE, no pueden tener ninguna influencia de ningún tipo en la determinación de la base jurídica adecuada para la adopción de la Decisión impugnada.
- 74 La base jurídica de un acto, cuya adecuación se aprecia, en virtud de la jurisprudencia citada en los apartados 52 y 53 de la presente sentencia, en función de elementos objetivos como su finalidad y su contenido principales o preponderantes, es lo que determina qué protocolos son eventualmente aplicables, y no a la inversa.
- 75 En el presente caso, del análisis anterior se desprende que la base jurídica adecuada es la relativa a la política comercial común, que no es objeto de los Protocolos nºs 21 y 22.
- 76 Del conjunto de las consideraciones que preceden resulta que el objetivo principal de la Decisión impugnada guarda una relación específica con la política comercial común que impone utilizar como base jurídica para su adopción el artículo 207 TFUE, apartado 4, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 5, y que, por otro lado, significa que la firma del Convenio en nombre de la Unión forma parte, conforme al artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), de la competencia exclusiva de ésta. La mejora de las condiciones de funcionamiento del mercado interior constituye, por el contrario, un objetivo accesorio de dicha Decisión, que no justifica su adopción sobre la base del artículo 114 TFUE.
- 77 Puesto que el primer motivo resulta fundado, procede anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar el segundo motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre la limitación de los efectos de la anulación

- 78 A tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia podrá señalar, si lo estima necesario, aquellos efectos de un acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.
- 79 En el presente caso, conforme a su artículo 3, la Decisión impugnada entró en vigor el día de su adopción, el 29 de noviembre de 2011.
- 80 La anulación de la Decisión impugnada sin el mantenimiento de sus efectos tendría la consecuencia de cuestionar la firma del Convenio por la Unión, que tuvo lugar el 21 de diciembre de 2011, cuando nunca se ha puesto en duda la competencia de la Unión para firmarlo.
- 81 Por lo tanto, existen consideraciones de seguridad jurídica que justifican que el Tribunal de Justicia mantenga los efectos de esta Decisión hasta la adopción, en un plazo razonable que no exceda de seis meses, de una nueva decisión sobre las bases jurídicas adecuadas, concretamente el artículo 207 TFUE, apartado 4, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 5.

Costas

- 82 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que se han desestimado las pretensiones del Consejo, procede condenarlo en costas, conforme

a lo solicitado por la Comisión. En virtud del artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, el Reino de Suecia y el Reino Unido cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Anular la Decisión 2011/853/UE del Consejo, de 29 de noviembre de 2011, relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Convenio europeo sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso.**
- 2) **Mantener los efectos de la Decisión 2011/853 hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable que no exceda de seis meses, de una nueva decisión adoptada sobre las bases jurídicas adecuadas.**
- 3) **Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**
- 4) **La República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Firmas