



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MACIEJ SZPUNAR  
presentadas el 3 de julio de 2025<sup>1</sup>

**Asunto C-366/24**

**Amazon EU Sàrl  
contra**

**Ministre de la Culture,**

**Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Mercado interior — Libre prestación de servicios — Libre circulación de mercancías — Preservación o promoción de la diversidad cultural — Servicio de entrega de libros a domicilio — Normativa nacional que establece una tarifa mínima para dicha entrega — Directiva 2006/123/CE»

## I. Introducción

1. El panorama literario francés lleva mucho tiempo marcado por medidas de protección destinadas a proteger el patrimonio cultural, y la regulación de los precios constituye un pilar fundamental para ello desde la Ley «Lang»,<sup>2</sup> adoptada en 1981. Esta ley introdujo el precio único para los libros con el fin de garantizar un acceso equitativo a la literatura en todo el país, promoviendo de este modo una red descentralizada de librerías y la diversidad editorial frente a la estandarización del mercado. Casi cuarenta años después, la Ley «Darcos» de 2021 extiende este mecanismo de protección a la era digital e impone una tarifa mínima de 3 euros para la entrega de pedidos de libros inferiores a 35 euros.

2. El Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) trata de dilucidar si es posible conciliar, por un lado, el Derecho de la Unión basado en el axioma de un mercado interior caracterizado por la libre circulación de productos y factores de producción y, por el otro, una política nacional de promoción de la cultura que, mediante la fijación de precios, pretende proteger a las librerías independientes, mantener el pluralismo editorial y afirmar el estatuto del libro como «bien no comercial» perteneciente al patrimonio nacional.

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup> Loi n.º 81-766, du 10 août 1981, relative au prix du livre (Ley n.º 81-766, de 10 de agosto de 1981, sobre el Precio de los Libros) (JORF de 11 de agosto de 1981, p. 2198), en su versión modificada por el artículo 1, párrafos primero y cuarto, de la loi n.º 2021-1901, du 30 décembre 2021, visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs (Ley n.º 2021-1901, de 30 de diciembre de 2021, destinada a Fortalecer la Economía del Sector del Libro y a Reforzar la Equidad y la Confianza entre sus Actores) (JORF n.º 304, de 31 de diciembre de 2021, texto n.º 2) (en lo sucesivo, «Ley de 1981»).

3. La particularidad del presente asunto reside en el hecho de que el órgano jurisdiccional remitente solicita orientación al Tribunal de Justicia únicamente sobre las disposiciones del Derecho de la Unión a la luz de las cuales debe examinar la normativa controvertida, sin preguntar, en cuanto al fondo, si dicha normativa es compatible con el Derecho de la Unión.

4. En el caso de autos, están potencialmente en juego las Directivas 2000/31/CE<sup>3</sup> y 2006/123/CE,<sup>4</sup> así como las libertades fundamentales del Tratado FUE, más concretamente la libre circulación de mercancías consagrada en el artículo 34 TFUE y la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 TFUE.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

#### 1. Directiva 2000/31

5. Los considerandos 18 y 21 de la Directiva 2000/31 señalan lo siguiente:

«(18) Los servicios de la sociedad de la información cubren una amplia variedad de actividades económicas que se desarrollan en línea; dichas actividades en particular consisten en la venta de mercancías en línea. Las actividades como la entrega de mercancías en sí misma o la prestación de servicios fuera de la línea no están cubiertas. [...]

[...]

(21) El ámbito de aplicación del ámbito coordinado no prejuzga la futura armonización [a escala de la Unión] en relación con los servicios de la sociedad de la información, ni la futura legislación nacional adoptada con arreglo al Derecho [de la Unión]. El ámbito coordinado se refiere solo a los requisitos relacionados con las actividades en línea, como la información en línea, la publicidad en línea, las compras en línea o la contratación en línea, y no se refiere a los requisitos legales del Estado miembro relativos a las mercancías, tales como las normas de seguridad, las obligaciones de etiquetado o la responsabilidad de las mercancías, ni a los requisitos del Estado miembro relativos a la entrega o transporte de mercancías, incluida la distribución de medicamentos. [...]

6. El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Objetivo y ámbito de aplicación», establece en su apartado 6 que «la presente Directiva no afectará a las medidas adoptadas en el plano [de la Unión] ni nacional, dentro del respeto del Derecho [de la Unión], para fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo.»

<sup>3</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022 (DO 2022, L 277, p. 1) (corrección de errores en DO 2024, L 90171, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2000/31»).

<sup>4</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

7. El artículo 2, letra h), de la citada Directiva dispone:

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

[...]

h) “ámbito coordinado”: los requisitos establecidos en los regímenes jurídicos de los Estados miembros y aplicables a los prestadores de servicios de la sociedad de la información o a los servicios de la sociedad de la información, independientemente de si son de tipo general o destinados específicamente a los mismos.

[...]

ii) El ámbito coordinado no se refiere a los requisitos siguientes:

- requisitos aplicables a las mercancías en sí,
- requisitos aplicables a la entrega de las mercancías,
- requisitos aplicables a los servicios no prestados por medios electrónicos.»

8. A tenor del artículo 3 de la misma Directiva, titulado «Mercado interior»:

«1. Todo Estado miembro velará por que los servicios de la sociedad de la información facilitados por un prestador de servicios establecido en su territorio respeten las disposiciones nacionales aplicables en dicho Estado miembro que formen parte del ámbito coordinado.

2. Los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestación de servicios de la sociedad de la información de otro Estado miembro por razones inherentes al ámbito coordinado.

[...]

4. Los Estados miembros podrán tomar medidas que constituyen excepciones al apartado 2 respecto de un determinado servicio de la sociedad de la información si se cumplen las condiciones siguientes:

a) Las medidas deberán ser:

i) necesarias por uno de los motivos siguientes:

- orden público [...],
- protección de la salud pública,
- seguridad pública, incluidas la salvaguarda de la seguridad y la defensa nacionales,
- protección de los consumidores, incluidos los inversores;

[...]

b) Antes de adoptar dichas medidas [...], el Estado miembro deberá:

- haber pedido al Estado miembro que figura en el apartado 1 que tome medidas y este último no haberlas tomado, o no haber resultado suficientes,
- haber notificado a la Comisión [Europea] y al Estado miembro mencionado en el apartado 1 su intención de adoptar dichas medidas.

[...]»

## 2. Directiva 2006/123

9. De conformidad con los considerandos 11, 33, 40, 76 y 83 de la Directiva 2006/123:

«(11) La presente Directiva no interfiere con las medidas adoptadas por los Estados miembros con arreglo al Derecho [de la Unión], relativas a la protección o la promoción de la diversidad cultural y lingüística y del pluralismo de los medios de comunicación, incluida la financiación de dichas actividades. La presente Directiva no impide que los Estados miembros apliquen sus normas y principios fundamentales relativas a la libertad de prensa y libertad de expresión. [...]

[...]

(33) En la presente Directiva, el concepto de “servicio” incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución [...]. El concepto de servicio incluye también los servicios destinados tanto a las empresas como a los consumidores, como [...] la distribución [...]. Estas actividades pueden constituir [...] servicios que se pueden prestar a distancia, incluso a través de internet.

[...]

(40) El concepto de “razones imperiosas de interés general” al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva [...] abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, [...] objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico [...].

[...]

(76) La presente Directiva no afecta a la aplicación de los artículos [34 TFUE a 36 TFUE], relativos a la libre circulación de mercancías. Las restricciones prohibidas en virtud de la disposición sobre la libre prestación de servicios tienen por objeto los requisitos aplicables al acceso a las actividades de servicios o a su ejercicio y no los aplicables a los bienes como tales.

[...]

(83) Es necesario garantizar que las disposiciones sobre la libre prestación de servicios solo pueden incumplirse en los ámbitos para los que se establezca una excepción. [...]»

10. El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Objeto», dispone en sus apartados 1 a 6:

«1. En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.

2. La presente Directiva no trata la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios.

3. La presente Directiva no trata la abolición de monopolios prestadores de servicios ni las ayudas concedidas por los Estados miembros amparadas por normas [de la Unión] sobre competencia.

La presente Directiva no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación [de la Unión], lo que consideran servicios de interés económico general, cómo deben organizarse y financiarse dichos servicios con arreglo a las normas sobre las ayudas públicas y a qué obligaciones específicas deben supeditarse.

4. La presente Directiva no afecta a las medidas adoptadas a escala [de la Unión] o nacional, respetando el Derecho [de la Unión], para fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación.

5. La presente Directiva no afecta a la normativa de los Estados miembros en materia de Derecho penal. Sin embargo, los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestar servicios mediante la aplicación de disposiciones de Derecho penal que regulen o afecten específicamente al acceso o ejercicio de una actividad de servicios eludiendo las normas establecidas en la presente Directiva.

6. La presente Directiva no afecta al Derecho laboral [...] que los Estados miembros apliquen de acuerdo con la legislación nacional conforme al Derecho [de la Unión]. Tampoco afecta a la legislación nacional en materia de seguridad social de los Estados miembros.»

11. El artículo 2 de la citada Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», preceptúa:

«1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

[...]

d) los servicios en el ámbito del transporte [...] que entren dentro del ámbito de aplicación del [título VI de la tercera parte del Tratado FUE];

[...]».

12. El artículo 3, apartado 1, de la misma Directiva establece, en particular, que si surge un conflicto entre una disposición de dicha Directiva y una disposición de otro acto de la Unión relativo a aspectos concretos relacionados con el acceso a la actividad de un servicio o su ejercicio en sectores concretos, estas otras normas primarán y se aplicarán a esos sectores o profesiones concretos.

13. El artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123 define el término «servicio» como «cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE]».

14. El artículo 15 de dicha Directiva figura en el capítulo III, bajo la rúbrica «Libertad de establecimiento de los prestadores», y establece, en sus apartados 2 y 3:

«2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

[...]

g) tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar;

[...]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

[...]

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

[...]».

15. Con arreglo al artículo 16 de la citada Directiva, que figura en su capítulo IV, titulado «Libre circulación de servicios»:

«1. Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.

El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.

Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes:

a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas;

b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente;

c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.

[...]

3. Las presentes disposiciones no impedirán que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y en conformidad con el apartado 1. Tampoco impedirán que el Estado miembro aplique, de conformidad con el Derecho [de la Unión], sus disposiciones en materia de condiciones de empleo, incluidas las establecidas por convenios colectivos.»

## **B. Derecho francés**

### *1. Ley de 1981*

16. En virtud del artículo 1, párrafos primero y cuarto, de la Ley de 1981:

«Toda persona física o jurídica que edite o importe libros deberá fijar, para los libros que edite o importe, un precio de venta al público.

[...]

Los minoristas deberán aplicar un precio efectivo de venta al público comprendido entre el 95 % y el 100 % del precio fijado por el editor o el importador. Cuando el libro se envíe al comprador y no se recoja en la librería, el precio de venta será el fijado por el editor o el importador. El minorista no podrá ofrecer en ningún caso el servicio de entrega de libros a título gratuito, ya sea directa o indirectamente, a menos que el libro sea recogido en una librería. Debe facturarse respetando el importe mínimo de tarificación fijado mediante orden ministerial de los ministros competentes en materia de cultura y de economía a propuesta de la Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse [(Autoridad Reguladora de las Comunicaciones Electrónicas, del Servicio de Correos y de la Distribución de Prensa, Francia)]. Esta orden ministerial tendrá en cuenta las tarifas propuestas por los proveedores de servicios postales en el mercado de la venta minorista de libros y la necesidad de mantener una densa red de minoristas en el territorio nacional.»

### *2. Orden Ministerial de 4 de abril de 2023*

17. Con arreglo al artículo 1 de la arrêté du 4 avril 2023 relatif au montant minimal de tarification du service de livraison du livre (Orden Ministerial de 4 de abril de 2023, relativa al Importe Mínimo de Tarificación del Servicio de Entrega de Libros):<sup>5</sup>

<sup>5</sup> JORF n.º 83, de 7 de abril de 2023, texto n.º 22 (en lo sucesivo, «Orden Ministerial de 4 de abril de 2023»).

«El importe mínimo de tarificación del servicio de entrega de libros mencionado en el artículo 1, párrafo cuarto, de la [Ley de 1981] será:

- de 3 [euros], impuestos incluidos, para todo pedido que incluya uno o varios libros cuyo valor de compra de libros nuevos sea inferior a 35 [euros], impuestos incluidos;
- de más de 0 [euros], impuestos incluidos, para todo pedido que incluya uno o varios libros nuevos cuyo valor de compra de libros nuevos sea igual o superior a 35 [euros], impuestos incluidos.

La tarifa mínima así establecida se aplicará al servicio de entrega de un pedido, cualquiera que sea el número de paquetes que lo compongan.

El comprador pagará el servicio de entrega al mismo tiempo que abone el pedido.»

### III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18. Amazon EU Sàrl (en lo sucesivo, «Amazon»), sociedad de Derecho luxemburgués, interpuso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado), órgano jurisdiccional remitente, un recurso de anulación de la Orden Ministerial de 4 de abril de 2023.

19. En apoyo de su recurso, Amazon alega que la imposición a los minoristas de una tarifa mínima por el servicio de entrega de libros que no se retiren en una librería consistente en el importe mínimo fijado por la Orden Ministerial de 4 de abril de 2023 vulnera, con carácter principal, la Directiva 2000/31 y, con carácter subsidiario, la Directiva 2006/123, así como el principio de libre circulación de mercancías, al tiempo que precisa que buena parte de los libros que Amazon vende en Francia se entregan desde almacenes situados en otro Estado miembro.

20. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de 1981 regula exclusivamente el servicio de entrega de libros. Por consiguiente, habida cuenta del modo en que el artículo 2, letra h), inciso ii), de la Directiva 2000/31 ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Ker-Optika,<sup>6</sup> el requisito establecido por aquella disposición no está comprendido en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

21. En segundo lugar, dicho órgano jurisdiccional señala que, según Amazon, el artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de 1981 supedita el libre ejercicio de una actividad de servicios a un requisito incompatible con las exigencias derivadas del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2006/123. El ministère de la Culture (Ministerio de Cultura, Francia) aduce, por su parte, con carácter principal, que el artículo 1, párrafo cuarto, de dicha Ley se introdujo con la finalidad de preservar la diversidad editorial y, por consiguiente, la diversidad cultural, por lo que no está comprendido en el ámbito de aplicación de la citada Directiva, de conformidad con el artículo 1, apartado 4, de esta. Con carácter subsidiario, ese Ministerio alega que la diversidad cultural es un motivo que permite justificar la normativa controvertida.

22. En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en caso de que se acoja la interpretación del Ministerio de Cultura, si el examen de una normativa a la luz de la Directiva 2006/123 excluye su examen a la luz del Derecho primario.

<sup>6</sup> Sentencia de 2 de diciembre de 2010 (C-108/09, EU:C:2010:725).

23. En cuarto lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en el supuesto de que tal examen deba efectuarse a la luz del Derecho primario, si debe considerarse que una medida nacional que fija una tarifa mínima para la entrega a domicilio de un bien se refiere a una modalidad de venta de dicho bien y, por tanto, debe apreciarse a la luz de la libre circulación de mercancías garantizada en el artículo 34 TFUE o a la luz de la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE, habida cuenta, en particular, del perjuicio causado a la actividad de venta en línea de ese bien o del carácter diferenciado de la prestación de entrega con respecto a la prestación de venta del bien.

24. En estas condiciones, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Las disposiciones del artículo 1, apartado 4, de la Directiva [2006/123], ¿deben interpretarse en el sentido de que excluyen del ámbito de aplicación de dicha Directiva una medida nacional que regula el ejercicio de una actividad de servicio en el territorio del Estado miembro con el fin de proteger o promover la diversidad cultural o deben interpretarse, en relación con el artículo 16, apartado 1, letra b), de la misma Directiva, en el sentido de que la preservación o el fomento de la diversidad cultural pueden justificar una excepción a la prohibición de imponer a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro un requisito establecido por una normativa nacional de esa naturaleza?
- 2) La apreciación de la compatibilidad de una normativa nacional de esa naturaleza con los objetivos perseguidos por la Directiva [2006/123], ¿excluye el mismo examen a la luz del Derecho primario de la Unión?
- 3) En el supuesto de que deba apreciarse la compatibilidad de una medida nacional adoptada con el fin de proteger o promover la diversidad cultural con las libertades garantizadas por los artículos 34 [TFUE] y 56 [TFUE], ¿debe considerarse que una medida nacional que fija una tarifa mínima para la entrega a domicilio de un bien se refiere a una modalidad de venta de dicho bien y, por consiguiente, debe ser apreciada únicamente a la luz de la libre circulación de mercancías o, habida cuenta, en particular, del perjuicio causado a la actividad de venta en línea de ese bien o del carácter diferenciado de la prestación de entrega con respecto a la prestación de venta del bien, dicha normativa debe ser apreciada únicamente a la luz de la libre prestación de servicios?»

#### **IV. Análisis**

25. Antes de nada, es preciso señalar que las presentes cuestiones prejudiciales tienen todas por objeto determinar el Derecho de la Unión aplicable en el caso de autos. Desde esta perspectiva, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, mediante su primera cuestión prejudicial, si las disposiciones de la Directiva 2006/123 son aplicables; mediante la segunda, en el supuesto de que la Directiva 2006/123 sea aplicable, si puede efectuarse un examen a la luz del Derecho primario y, mediante la tercera, si la normativa controvertida constituye un obstáculo con arreglo a los artículos 34 TFUE o 56 TFUE. En cambio, el órgano jurisdiccional remitente no se pregunta sobre la posible justificación de un eventual obstáculo.

## A. *Observaciones preliminares*

### 1. *Sobre la normativa controvertida en el litigio principal*

26. En la medida en que el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la protección y la promoción de la diversidad cultural, procede examinar el objetivo declarado de la medida controvertida y el mecanismo que establece para alcanzarlo. La normativa controvertida en el litigio principal obliga a los minoristas a facturar a los compradores unas tarifas mínimas por el servicio de entrega de libros cuando no se retiran en librerías, sino que son entregados a domicilio.

27. El objetivo declarado de dicha normativa es proteger a las librerías establecidas en Francia. A este respecto, el Gobierno francés expone que, en Francia, el mercado del libro es objeto de una política cultural que «tiene la finalidad de proteger el libro, como bien cultural, contra los efectos negativos que pueden resultar de una competencia en los precios». Desde esta perspectiva, la Ley de 1981 estableció un mecanismo general de fijación de precios según el cual los editores y los importadores de libros tienen la obligación de fijar un precio de venta al público, que los minoristas están obligados a respetar, sin perjuicio de poder aplicar un descuento máximo del 5 %.

28. Aunque este mecanismo general de fijación de precios no es objeto de las presentes conclusiones, cabe indicar que la citada política cultural, en opinión de sus partidarios, permite garantizar la vitalidad y la pluralidad del sector editorial y mantener una red de difusión y distribución de libros densa y diversificada en todo el territorio nacional.

29. Por otra parte, he de observar que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre el precio de venta al por menor de los libros en Francia, así como en Austria, y ha declarado que tales regímenes no son incompatibles con las disposiciones del mercado interior y, en particular, con la libre circulación de mercancías.<sup>7</sup>

30. El auge de las ventas por Internet ha alterado profundamente no solo los hábitos de los clientes, sino también, en opinión del Gobierno francés, el equilibrio aportado por la Ley de 1981. También ha dado lugar a un nuevo factor de competencia: los gastos de envío. En efecto, algunas grandes plataformas en línea han ofrecido la entrega gratuita de libros, a expensas, según el Gobierno francés, del resto de minoristas. Con el fin de paliar este desequilibrio entre los operadores del mercado, la Ley fue modificada de modo que impone unas tarifas mínimas para los gastos de envío y prevé un precio mínimo de 3 euros, así como la posibilidad de realizar entregas prácticamente gratuitas en compras iguales o superiores a 35 euros.

31. Por tanto, la normativa controvertida se refiere expresamente a la venta de libros por Internet, lo que me lleva a examinar la Directiva 2000/31.

<sup>7</sup> Véanse, a este respecto, las sentencias de 10 de enero de 1985, *Association des Centres distributeurs Leclerc y Thouars Distribution* (229/83, EU:C:1985:1); de 23 de octubre de 1986, *Cognet* (355/85, EU:C:1986:410); de 14 de julio de 1988, *Syndicat des libraires de Normandie* (254/87, EU:C:1988:413), y de 3 de octubre de 2000, *Échirolles Distribution* (C-9/99, EU:C:2000:532). Véase, en relación con la legislación austriaca sobre el precio de los libros importados, la sentencia de 30 de abril de 2009, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft* (C-531/07, EU:C:2009:276).

## 2. Sobre la Directiva 2000/31

32. Antes de nada, procede examinar si las disposiciones nacionales controvertidas están comprendidas en el ámbito coordinado de la Directiva 2000/31. Si así fuera y las disposiciones nacionales controvertidas resultaran contrarias a las disposiciones de dicha Directiva, las referidas disposiciones nacionales primarían sobre las de la Directiva 2006/123.

33. A este respecto, Amazon y la Comisión consideran que la normativa controvertida está comprendida en el ámbito coordinado de la Directiva 2000/31.

34. En virtud del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/31, los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestación de servicios de la sociedad de la información de otro Estado miembro por razones inherentes al ámbito coordinado. El «ámbito coordinado» se define en el artículo 2, letra h), de la Directiva 2000/31 como los requisitos establecidos en los regímenes jurídicos de los Estados miembros y aplicables a los prestadores de servicios de la sociedad de la información o a los servicios de la sociedad de la información, independientemente de si son de tipo general o destinados específicamente a los mismos.

35. La Directiva 2000/31 se basa, pues, en la lógica del «país de origen».<sup>8</sup> Los requisitos de acceso y ejercicio son impuestos prácticamente sin excepción por el Estado miembro de origen.

36. No obstante, se excluyen del ámbito coordinado, en virtud del artículo 2, letra h), inciso ii), de la Directiva 2000/31, los requisitos aplicables a las mercancías en sí y los aplicables a la entrega de las mercancías.

37. Por tanto, se plantea la cuestión de si una medida, como la que es objeto del litigio principal, relativa a las tarifas de una entrega, que no impone un requisito específico en cuanto a la manera en que debe entregarse un bien, constituye un requisito aplicable a la entrega de las mercancías.

38. Amazon y la Comisión consideran que no. En su opinión, la normativa controvertida se refiere al precio de las transacciones en línea y no a las condiciones concretas relativas a la propia entrega de un libro. Según Amazon, esta normativa no se dirige a los prestadores de servicios de entrega y no afecta a las empresas especializadas (únicamente) en las actividades de entrega. Esto lleva a Amazon y a la Comisión a concluir que no se trata de un requisito aplicable a la entrega de mercancías con arreglo al artículo 2, letra h), inciso ii), de la Directiva 2000/31.

39. Estos argumentos no me parecen convincentes.

40. Para empezar, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que si bien las normas nacionales relativas a la comercialización de lentes de contacto están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/31 en la medida en que se refieren a la venta de tales lentes de contacto por Internet, no sucede lo mismo con las normas nacionales relativas a la *entrega* de esas lentes de contacto.<sup>9</sup> Pues bien, la normativa controvertida en el presente asunto tiene por objeto y

<sup>8</sup> Véanse, en este sentido, mis conclusiones presentadas en los asuntos Airbnb Ireland y otros (C-662/22 a C-667/22, EU:C:2024:18), punto 145. Véase asimismo la sentencia de 9 de noviembre de 2023, Google Ireland y otros (C-376/22, EU:C:2023:835), apartado 42.

<sup>9</sup> Véase la sentencia de 2 de diciembre de 2010, Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725), apartado 77.

efecto regular la entrega de libros a domicilio. En este contexto, no comparto la alegación de Amazon y de la Comisión según la cual, en esencia, la entrega de un libro es en realidad una condición accesoria e indisoluble de la venta *en línea*.<sup>10</sup>

41. Es cierto que el consumidor, cuando compra un libro en línea, realiza, desde su punto de vista, una sola operación. Sin embargo, en la práctica y desde un punto de vista jurídico, se trata de dos operaciones: la venta del libro y su entrega posterior.

42. Además, no puede hablarse de «operación indisoluble» en la medida en que la normativa controvertida se refiere únicamente a la entrega a domicilio. En efecto, los requisitos de tarificación relativos a la entrega se imponen con independencia de que el libro se adquiera o no por Internet: si se produce una entrega a domicilio, se aplica la tarifa. En cambio, por lo que respecta a los pedidos realizados por Internet y que se retiran en tienda, no existe obligación de facturar ningún gasto por la entrega.

43. En estas circunstancias, considero que la normativa controvertida no está comprendida en el ámbito coordinado a los efectos del artículo 2, letra h), inciso ii), de la Directiva 2000/31 y, por consiguiente, que el artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva no es aplicable, lo que significa que Amazon no está sujeto a la normativa del país de origen en lo que concierne a los gastos relativos a la entrega.

## ***B. Cuestiones prejudiciales primera y segunda: Directiva 2006/123***

44. Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en primer lugar, si el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de esta una normativa nacional que fija una tarifa mínima para la entrega a domicilio de un pedido que incluye uno o varios libros; en segundo lugar, en el supuesto de que se dé una respuesta negativa a esta cuestión prejudicial, si la promoción de la diversidad cultural, prevista por dicha disposición, en relación con el artículo 16, apartado 1, letra b), de la citada Directiva, podría justificar tal medida y, en tercer lugar, en esencia, suponiendo que la misma Directiva sea aplicable, si la normativa controvertida puede examinarse a la luz del Derecho primario de la Unión.

### ***1. Obligaciones específicas derivadas de la Directiva 2006/123***

45. Cuando la Directiva 2006/123 se aplica a una actividad, el Estado miembro en cuestión deberá, en particular, eliminar las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. A este respecto, del artículo 16 de dicha Directiva se desprende que las restricciones solo serán admisibles si están justificadas por una de las razones imperiosas de interés general enumeradas en esa disposición, que deben ser proporcionadas y no discriminatorias. Además de esta obligación general, los Estados miembros tienen que cumplir otra serie de obligaciones más específicas.

<sup>10</sup> En mi opinión, la entrega de un producto está estrechamente vinculada a la venta en sí de una mercancía (véase asimismo el análisis que figura en los siguientes puntos de las presentes conclusiones en relación con el artículo 34 TFUE). Sin embargo, no está vinculada a la venta *en línea*.

46. Estas obligaciones engloban, en particular, la simplificación administrativa<sup>11</sup> mediante la creación de ventanillas únicas<sup>12</sup> y el establecimiento de procedimientos por vía electrónica,<sup>13</sup> la obligación de asistencia a los destinatarios de servicios,<sup>14</sup> la obligación de hacer lo necesario para que los prestadores pongan a disposición del destinatario determinada información<sup>15</sup> y la obligación de cooperación administrativa con los otros Estados miembros.<sup>16</sup>

47. Por tanto, que los Estados miembros estén sujetos a la Directiva 2006/123 tiene consecuencias tangibles para ellos.

## 2. Sobre el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123

48. He de recordar que el artículo 1 de la Directiva 2006/123, titulado «Objeto», dispone, en su apartado 1, que esta tiene por objeto «establece[r] las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios».

49. A continuación, dicho artículo establece, en sus apartados 2 a 6,<sup>17</sup> las materias que la Directiva 2006/123 «no trata» y aquellas a las que «no afecta», y precisa, en particular, en su apartado 4, que «no afecta a las medidas adoptadas a escala [de la Unión] o nacional, respetando el Derecho [de la Unión], para fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación».<sup>18</sup>

50. Por su parte, el artículo 2 de la Directiva 2006/123, titulado «Ámbito de aplicación», prevé, en su apartado 1, que esta se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro y, en su apartado 2, recoge una serie de excepciones a este principio. Precisa que la Directiva «no se aplicará» a varias «actividades».

51. La lectura de los artículos 1 y 2 de la Directiva 2006/123 me lleva a plantearme la siguiente cuestión: ¿por qué la Directiva dedica un artículo a su objeto y otro a su ámbito de aplicación, pese a que, intuitivamente, ambos parecen ser lo mismo? ¿Cómo puede explicarse la distinta formulación de los distintos apartados?

52. En lo que atañe al tenor del artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123 y, en particular, a la expresión «no afecta», procede señalar que esta formulación es, cuando menos, desafortunada, puesto que las disposiciones jurídicas no deben ser descriptivas, sino prescriptivas. Una disposición prescriptiva es aquella que establece que un acto jurídico se aplica o no a determinados ámbitos del Derecho. En este sentido, el artículo 2 de dicha Directiva es inequívoco: esta no se aplica a una serie de ámbitos del Derecho claramente definidos. No puede afirmarse lo mismo del artículo 1, apartado 4, de la citada Directiva, que es objeto de examen. Al utilizar la expresión «no afecta», de naturaleza descriptiva, se deja al lector en la incertidumbre.

<sup>11</sup> Véase el capítulo II de la Directiva 2006/123 (artículos 5 a 8).

<sup>12</sup> Véase el artículo 6 de la Directiva 2006/123.

<sup>13</sup> Véase el artículo 8 de la Directiva 2006/123.

<sup>14</sup> Véase el artículo 21 de la Directiva 2006/123.

<sup>15</sup> Véase el artículo 22 de la Directiva 2006/123.

<sup>16</sup> Véase el capítulo VI de la Directiva 2006/123.

<sup>17</sup> Véase el punto 11 de las presentes conclusiones.

<sup>18</sup> El subrayado es mío. Cabe observar que esta disposición está formulada en los mismos términos que el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2000/31.

¿Por qué «no afecta»? ¿Porque así lo afirma la disposición? Todo ello podría dar a entender que el legislador de la Unión no pretendía conferir valor jurídico al artículo 1, apartado 4, de la Directiva. Simplemente considero oportuno precisar que, en su opinión, la Directiva 2006/123 no afecta a las materias mencionadas en su artículo 1, apartado 4, a saber, la defensa o la promoción de la diversidad cultural o lingüística o del pluralismo de los medios de comunicación.

53. He de admitir que sería tentador considerar que lo dispuesto en el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123 carece de valor jurídico y afirmar que se trata simplemente de una norma descriptiva y narrativa,<sup>19</sup> que puede descartarse a efectos del análisis jurídico.

54. La consecuencia de tal razonamiento sería que la normativa controvertida podría apreciarse a la luz de la Directiva 2006/123. Ello daría lugar, en particular, a que el artículo 16 de la Directiva resultase aplicable, sin que la normativa pudiera justificarse, dado que la defensa de la diversidad lingüística no figura entre las razones imperiosas de interés general enumeradas en dicha disposición.

55. Sin embargo, no es posible adoptar este enfoque, por los motivos que se exponen a continuación.

56. A mi juicio, es difícil concebir que una disposición de un acto jurídico carezca por completo de efectos jurídicos. Considero que cada apartado del artículo 1 de la Directiva 2006/123 debe apreciarse cuidadosamente e interpretarse teniendo en cuenta la naturaleza de las medidas contempladas, aun cuando, como seguidamente demostraré en las presentes conclusiones, ninguna de las posibles interpretaciones del apartado 4 del citado precepto sea verdaderamente satisfactoria.

57. A este respecto, he de observar que toda interpretación literal y semántica que pretenda establecer una diferencia entre los términos de que se trata<sup>20</sup> está abocada al fracaso, puesto que tal diferencia no existe en determinadas versiones lingüísticas de la Directiva 2006/123.<sup>21</sup> Por consiguiente, en la medida en que i) todas las lenguas oficiales de la Unión constituyen las lenguas auténticas de los actos en las que están redactados, de modo que ii) debe reconocerse el mismo valor a todas las versiones lingüísticas de un acto de la Unión,<sup>22</sup> iii) la interpretación de una disposición de Derecho de la Unión supone una comparación de las versiones lingüísticas<sup>23</sup> y iv) las distintas versiones lingüísticas de una norma de la Unión deben ser objeto de interpretación uniforme,<sup>24</sup> propongo al Tribunal de Justicia que no busque una diferencia entre las expresiones francesas «ne porte pas atteinte», «n'affecte pas» y «ne s'applique pas», empleadas en el artículo 1 de la Directiva 2006/123.

58. Me centraré a continuación en la lógica interna y la estructura de la Directiva 2006/123, para dar una respuesta a la cuestión planteada.

<sup>19</sup> Un autor de la doctrina ha considerado que esta es una de las posibles interpretaciones: véase Barnard, C., «Unravelling the Services Directive», *Common Market Law Review*, n.º 45, 2008, pp. 323 a 394, en particular p. 344.

<sup>20</sup> A saber, las expresiones francesas «ne porte pas atteinte», «n'affecte pas» y «ne s'applique pas».

<sup>21</sup> Son varias las versiones lingüísticas en las que se utiliza una única expresión (y no tres, como en la versión francesa), en particular las versiones en lengua española («no afecta»), inglesa («does not affect»), alemana («berührt nicht»), italiana («non pregiudica»), polaca («nie ma wpływu»), portuguesa («não afecta») y rumana («nu afectează»).

<sup>22</sup> Véase, en particular, la sentencia de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartado 39 y jurisprudencia citada.

<sup>23</sup> Véase la sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros (C-283/81, EU:C:1982:335), apartado 18.

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de mayo de 2013, Genil 48 y Comercial Hostelería de Grandes Vinos (C-604/11, EU:C:2013:344), apartado 38 y jurisprudencia citada.

59. En primer término, debe tenerse en cuenta que la Directiva 2006/123 persigue el mismo objetivo que las libertades fundamentales del Tratado FUE, a saber, la eliminación de los obstáculos a la libre circulación. En este contexto, es bien sabido que, debido a su carácter transversal, las libertades fundamentales pueden afectar a cualquier materia imaginable. Si el legislador de la Unión se hubiera limitado a indicar que la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios «no afectan» a la diversidad cultural, ello constituiría una contradicción lógica. Esto indica que dicho legislador pretendió conferir alcance jurídico al artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123.

60. En segundo término, no ha de perderse de vista que el Tratado FUE, por un lado, y la Directiva 2006/123, por el otro, emplean diferentes métodos para alcanzar el objetivo común de eliminar las restricciones a la libre prestación de servicios.<sup>25</sup> El Tratado FUE se refiere, antes de nada, a las «restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión».<sup>26</sup> Persigue una «integración negativa» al prohibir los *obstáculos* al intercambio de servicios.<sup>27</sup> Por el contrario, la Directiva 2006/123 pone el énfasis en las *actividades* de servicios, que menciona específicamente. En su condición de acto de Derecho derivado, puede abordar, con un mayor grado de detalle, los problemas experimentados por los prestadores de servicios cuando se enfrentan con obstáculos. Este es el motivo por el que se centra en la actividad de los prestadores de servicios y toda su estructura está orientada a las actividades de servicios.<sup>28</sup> En consecuencia, también es lógico que el artículo 2 de la Directiva 2006/123, que determina su ámbito de aplicación, se refiera a las actividades de servicios.

61. Ahora bien, ¿qué ocurre con las medidas adoptadas en el ámbito nacional que tienen por objeto fomentar o promover la diversidad lingüística, cuyo alcance, por definición, es más amplio que las actividades? ¿Qué sucede con los ámbitos que el legislador podría haber querido excluir de la Directiva? Según entiendo yo las medidas a las que se refiere el artículo 2 de la Directiva 2006/123, el legislador de la Unión no pretendía excluirlas del ámbito de aplicación de la Directiva, sino subrayar que esta Directiva debe interpretarse a la luz de ellas, lo que implica, en particular, que tales medidas pueden servir como medio de justificación de un obstáculo a la libre prestación de servicios.

62. A la vista de esta conclusión, procede examinar a continuación cómo se demuestra que una normativa está amparada por la protección de la diversidad cultural.

63. El mero hecho de que un Estado miembro invoque sin más que una normativa está amparada por la protección de la diversidad cultural no es suficiente, puesto que, según tal enfoque, los Estados miembros podrían determinar unilateralmente determinados aspectos del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.

64. Así pues, los Estados miembros están obligados a justificar una normativa nacional que tiene por objeto fomentar la diversidad lingüística del mismo modo que justifican cualquier obstáculo: aportando la prueba de que la normativa es proporcionada, es decir, que puede alcanzar el objetivo perseguido y resulta necesaria a tal efecto.

<sup>25</sup> Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2017:397), punto 78.

<sup>26</sup> Véase el artículo 56 TFUE, apartado 1.

<sup>27</sup> El artículo 57 TFUE, párrafos segundo y tercero, contiene una enumeración de determinadas «actividades», pero únicamente a título ilustrativo.

<sup>28</sup> El término «actividad», en singular o en plural, se utiliza no menos de 146 veces en la Directiva 2006/123: 85 en el preámbulo y 61 en las disposiciones de la Directiva. En cambio, el término «obstáculo» u «obstáculos» aparece en 15 ocasiones, únicamente en los considerandos, y el término «restricción» o «restricciones» se emplea en 20 ocasiones: 15 en los considerandos y 5 en las disposiciones.

65. En la medida en que el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123 no define el ámbito de aplicación de esta, procede considerar que contempla en realidad un medio de justificación de un obstáculo, a saber, la defensa de la diversidad cultural.<sup>29</sup> Soy consciente de que esta solución supone, en esencia, admitir una razón imperiosa de interés general adicional a las contempladas en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2006/123. En efecto, al introducir, al final del procedimiento legislativo, el artículo 1, apartado 4, en la Directiva 2006/123, el legislador quiso garantizar que los Estados miembros pudieran adoptar medidas destinadas a favorecer la diversidad lingüística.

66. De ello se deduce, en mi opinión, que una medida nacional que tiene por objeto fomentar la diversidad cultural está sujeta a las disposiciones de la Directiva 2006/123 y puede estar justificada si cumple los requisitos «clásicos» previstos en el artículo 16 de dicha Directiva, tales como, en particular, el criterio de proporcionalidad.

67. Por consiguiente, propongo que se responda a la primera cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que fija una tarifa mínima para la entrega a domicilio de un pedido que incluye uno o varios libros está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y puede estar justificada si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 16 de la citada Directiva.

68. En cuanto a la cuestión de si el Derecho primario se aplica en caso de que la Directiva 2006/123 resulte aplicable, la respuesta se desprende de reiterada jurisprudencia: al entrar en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, no procede remitirse a los artículos 49 TFUE o 56 TFUE ni a otras libertades fundamentales del mercado interior.

### *C. Tercera cuestión prejudicial*

69. Habida cuenta de la respuesta que propongo dar a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, la tercera cuestión prejudicial adquiere carácter hipotético. No obstante, la examinaré en caso de que el Tribunal de Justicia considere que el Derecho primario es aplicable al presente asunto.

70. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una medida nacional que fija una tarifa mínima para la entrega a domicilio de libros constituye un obstáculo, con arreglo al artículo 34 TFUE o al artículo 56 TFUE.

71. Por tanto, según parece, el órgano jurisdiccional remitente únicamente trata de determinar si son aplicables el artículo 34 TFUE o el artículo 56 TFUE, sin buscar, no obstante, indicaciones sobre una posible justificación de la normativa en cuestión.

72. Consta que la normativa controvertida se refiere al mismo tiempo a los libros como mercancías y a su entrega como servicio. Cuando los asuntos se refieren tanto a mercancías como a servicios, el Tribunal de Justicia suele realizar el examen de una única libertad sobre la base de una «prueba del centro de gravedad».<sup>30</sup> A este respecto, el Tribunal de Justicia ha

<sup>29</sup> No sería lógico efectuar un examen completo de la proporcionalidad de una medida para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.

<sup>30</sup> Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2017:397), punto 90. Cuando una determinada libertad fundamental no puede sencillamente descartarse por ser totalmente secundaria, el Tribunal de Justicia realiza un examen conjunto de las dos libertades y un examen sucesivo de estas. Véanse en detalle mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2017:397), puntos 89 a 95.

considerado sistemáticamente que cuando una medida nacional se refiere tanto a la libre prestación de servicios como a la libre circulación de mercancías, el Tribunal de Justicia la examina, en principio, a la luz de una sola de estas dos libertades fundamentales, si se demuestra que, en las circunstancias del caso de que se trate, una de ellas es por completo secundaria con respecto a la otra y puede subordinarse a ella.<sup>31</sup> En este contexto, el Tribunal de Justicia ha tendido a examinar los asuntos relacionados con la venta al por menor tomando en consideración la libre circulación de mercancías.<sup>32</sup> Sin embargo, no niega que una actividad económica presenta múltiples aspectos desde el punto de vista de las libertades fundamentales, aun cuando haya examinado un asunto únicamente desde la perspectiva de una sola libertad.

73. Así pues, en el asunto que dio lugar a la sentencia *Burmanjer y otros*,<sup>33</sup> el Tribunal de Justicia declaró que no cabe excluir que la venta de un producto pueda ir acompañada de una actividad que presente aspectos relativos a los «servicios». Sin embargo, este hecho no es suficiente por sí solo para calificar una operación económica como la venta ambulante de «prestación de servicios» en el sentido del artículo 56 TFUE. En su lugar, debe determinarse en cada caso concreto si dicha prestación constituye o no un aspecto totalmente secundario en relación con los elementos correspondientes a la libre circulación de mercancías.<sup>34</sup>

74. Respecto al hecho de analizar la situación únicamente a la luz de una sola libertad, me refería, en mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *X y Visser*,<sup>35</sup> a la lógica de la prueba del «centro de gravedad», según la cual en una situación en la que se solicita al Tribunal de Justicia que interprete únicamente el Derecho primario, es natural que este se centre en la libertad fundamental predominante. ¿Por qué debería efectuar la misma prueba respecto de otra libertad, simplemente para lograr el mismo resultado? Después de todo, todas las libertades fundamentales tienen el mismo objetivo: eliminar los obstáculos al comercio en el mercado interior. En la gran mayoría de los casos, no reviste necesariamente una importancia primordial saber si una situación específica está comprendida en el ámbito de aplicación, por ejemplo, del artículo 49 TFUE únicamente, del artículo 34 TFUE únicamente, de los artículos 34 TFUE y 56 TFUE o del artículo 56 TFUE únicamente.

75. Por lo que respecta a la normativa controvertida en el litigio principal, considero que la libertad fundamental pertinente es la libre circulación de mercancías, consagrada en el artículo 34 TFUE.

76. En efecto, esta normativa tiene por objeto y efecto regular la actividad de venta de libros y su propósito es aumentar el coste de los pedidos de libros cuando estos son enviados a domicilio. Por tanto, dicha normativa da lugar al incremento del precio global de los libros, es decir, de una mercancía.

<sup>31</sup> Véanse las sentencias de 24 de marzo de 1994, *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119), apartado 22; de 14 de octubre de 2004, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614), apartado 26; de 26 de mayo de 2005, *Burmanjer y otros* (C-20/03, EU:C:2005:307), apartado 35, y de 2 de diciembre de 2010, *Ker-Optika* (C-108/09, EU:C:2010:725), apartado 43.

<sup>32</sup> Véase la sentencia de 13 de enero de 2000, *TK-Heimdienst* (C-254/98, EU:C:2000:12).

<sup>33</sup> Sentencia de 26 de mayo de 2005 (C-20/03, EU:C:2005:307), apartado 34.

<sup>34</sup> Véase la sentencia de 26 de mayo de 2005, *Burmanjer y otros* (C-20/03, EU:C:2005:307), apartado 34.

<sup>35</sup> C-360/15 y C-31/16, EU:C:2017:397, punto 92.

77. En lo que atañe, más concretamente, a la venta de medicamentos,<sup>36</sup> lentes de contacto<sup>37</sup> o soportes gráficos,<sup>38</sup> el Tribunal de Justicia ha declarado que una medida nacional que afecta a una modalidad caracterizada por la venta de mercancías por Internet y la entrega de estas en el domicilio del consumidor debe examinarse únicamente a la luz de las normas en materia de libre circulación de las mercancías y, por lo tanto, de los artículos 34 TFUE y 36 TFUE.

78. Lo mismo sucede, en mi opinión, con la normativa controvertida en el litigio principal. Aunque esta se refiere expresamente al precio que paga el comprador por el servicio de entrega de libros, no regula en ningún caso las condiciones de los contratos celebrados con los prestadores de dicho servicio ni el precio que estos están obligados a facturar por él. Por tanto, la normativa de que se trata no se dirige a estos prestadores, sino a los vendedores de libros.

79. Así pues, esta normativa debe analizarse a la luz de los artículos 34 TFUE y 36 TFUE.

80. Con el fin de disipar cualquier posible duda que el órgano jurisdiccional pueda albergar a este respecto, procede señalar que la normativa controvertida no constituye una «modalidad de venta» en el sentido de la jurisprudencia Keck.<sup>39</sup>

81. Consta que el Tribunal de Justicia nunca ha dado una definición positiva del concepto de «modalidades de venta»<sup>40</sup> y que interpreta este concepto de manera restrictiva.

82. En línea con las conclusiones presentadas por el Abogado General Wahl a este respecto,<sup>41</sup> el Tribunal de Justicia declaró que «el concepto de “modalidades de venta” solo comprende las disposiciones nacionales que regulan la forma en que se pueden comercializar los productos[;] las normas relativas a la forma en que se pueden transportar las mercancías no están comprendidas en dicho concepto».<sup>42</sup>

83. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que, por definición, una restricción de las ventas a distancia puede afectar más a los operadores económicos de otros Estados miembros que a los operadores nacionales<sup>43</sup> y que, por tanto, se obstaculiza más el acceso al mercado de los primeros.<sup>44</sup>

<sup>36</sup> Véase la sentencia de 11 de diciembre de 2003, *Deutscher Apothekerverband* (C-322/01, EU:C:2003:664), apartado 44. Véanse también las sentencias de 19 de octubre de 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung* (C-148/15, EU:C:2016:776), apartado 20, y de 27 de febrero de 2025, *Apothekerkammer Nordrhein* (C-517/23, EU:C:2025:122), apartado 61, en las que el Tribunal de Justicia abordó directamente la libre circulación de mercancías sin mencionar siquiera ninguna otra libertad fundamental derivada del Tratado.

<sup>37</sup> Véase la sentencia de 2 de diciembre de 2010, *Ker-Optika* (C-108/09, EU:C:2010:725), apartados 45 y 46.

<sup>38</sup> Véase la sentencia de 14 de febrero de 2008, *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85). También en dicho asunto, el Tribunal de Justicia examinó directamente la libre circulación de mercancías sin mencionar siquiera ninguna otra libertad fundamental derivada del Tratado.

<sup>39</sup> Sentencia de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard* (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905), apartado 16.

<sup>40</sup> Véanse, en particular, Haltern, U., y Müller-Graff, P. -Chr., en Pechstein, M., Nowak, C., y Häde, U. (ed.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, vol. II, Mohr Siebeck, Tübinga, 2023 (2.ª ed.), artículo 34 AEUV, punto 128, y Kellerhals, A., y Uebe, W., «Das Binnenmarktrecht der Warenverkehrsfreiheit», en Müller-Graff, P.-Chr. (ed.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, 2.ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2021, punto 40.

<sup>41</sup> Véanse las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto *Austria/Alemania* (C-591/17, EU:C:2019:99), punto 118.

<sup>42</sup> Véase la sentencia de 18 de junio de 2019, *Austria/Alemania* (C-591/17, EU:C:2019:504), apartado 129.

<sup>43</sup> Véase, en este sentido, en relación con la venta a distancia de productos farmacéuticos, la sentencia de 19 de octubre de 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung* (C-148/15, EU:C:2016:776), apartado 23 y jurisprudencia citada.

<sup>44</sup> Véanse, en este sentido, por lo que respecta a la venta a distancia de medicamentos, mis conclusiones en el asunto *Deutsche Parkinson Vereinigung* (C-148/15, EU:C:2016:394), puntos 35 y ss. Algunos autores de la doctrina comparten esta postura y afirman que la fijación del precio de venta minorista puede tener consecuencias negativas en las importaciones al limitar la ventaja competitiva de un importador; véase Müller-Graff, P.-Chr., en Von der Groeben, H., Schwarze, J., y Hatje, A. (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, artículo 34 AEUV, 7.ª ed., Nomos, Baden-Baden, punto 143.

84. Por tanto, procede considerar, en esta fase del análisis, que la normativa controvertida no constituye una modalidad de venta que tenga el efecto de excluirla del ámbito de aplicación del artículo 34 TFUE.

## V. Conclusión

85. Habida cuenta del conjunto de consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) del siguiente modo:

«Los artículos 1, apartado 4, y 16 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior,

deben interpretarse en el sentido de que

una normativa nacional que fija una tarifa mínima para la entrega a domicilio de un pedido que incluye uno o varios libros está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y puede estar justificada si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 16 de la citada Directiva.»