

INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/006/25 BANCO DE LIBROS - ARAGÓN

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 18 de febrero de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 21 de enero de 2025, la FEDERACIÓN EDUCACIÓN Y GESTIÓN ARAGÓN informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 22 de enero de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.

3. El día 18 de febrero de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM del artículo 19.1 del Decreto 85/2024, de 29 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón¹, toda vez que impide a aquellos operadores económicos que no tiene como actividad económica exclusiva o principal la venta de libros a clientes finales desde instalaciones de libre acceso al público su participación en el denominado '*Banco de Libros*' que regula dicha norma².

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

5. La actividad económica consistente en la venta de libros está incluida en el ámbito del artículo 2 de la LGUM pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

6. En primer lugar, cabe señalar que el Decreto objeto del informe establece en su artículo 9.6 que:

"El centro educativo, a propuesta de la comisión del Banco de Libros y con la colaboración del órgano gestor, procederá a la adquisición de los ejemplares necesarios a través de uno o varios establecimientos de venta de material curricular." (subrayado añadido)

7. A tal efecto, el artículo 19.1 de la misma norma considera como "*establecimientos de venta de material curricular*":

"[...] aquellos establecimientos cuya actividad económica exclusiva o principal sea la venta de libros al cliente final desde instalaciones de libre acceso al público." (subrayado añadido)

¹ Publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 5 de junio de 2024.

² Por '*Banco de Libros*' se entiende, según el artículo 2.1. del Decreto objeto de reclamación "*[...] el fondo constituido por los ejemplares reutilizables de cada centro educativo formado por los libros de texto en soporte papel, los materiales curriculares digitales o el material curricular de elaboración propia del equipo docente de los centros educativos.*"

8. Por tanto, tal y como señala la reclamante, y de conformidad con el artículo 19.1 del Decreto, los centros educativos que ofrezcan el servicio de '*Bancos de Libros*' únicamente podrán adquirir los ejemplares necesarios para prestar dicho servicio de aquellos operadores que tengan como actividad económica exclusiva o principal la venta de libros a los clientes finales desde instalaciones de libre acceso público, lo que podría dejar fuera a otros operadores que tengan entre sus servicios la venta de libros, como pueden ser las grandes superficies -por no tener como actividad económica exclusiva o principal la venta de libros- u otros operadores que presten sus servicios únicamente a través de internet -por no contar con instalaciones de libre acceso público-.
9. El propio artículo 2.e) de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, recoge un concepto de '*librero*' más amplio que el señalado por el Decreto objeto del informe, cuando los define como cualquier "*persona natural o jurídica que se dedica, exclusiva o principalmente, a la venta de libros al cliente final desde establecimientos mercantiles de libre acceso al público o por cualquier procedimiento de venta a distancia*" (subrayado añadido).
10. Al respecto, la reclamante aporta una sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº6 de Logroño sobre una demanda relacionada con conductas de competencia desleal (nº 70/2024), en la que se indica que la consideración del '*librero*' como único operador que puede vender libros, en consideración con el artículo 2 de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas:

"[...] no se refiere exclusivamente a los libreros como personas autorizadas para la realización de la venta de libros, pues reconociendo como tales a aquellos que se dedican a la venta de libros al cliente final desde establecimientos mercantiles de libre acceso al público, también es cierto que los términos "exclusiva o principalmente" y la opción de que se realice por "cualquier procedimiento de venta a distancia" amplía el sector del librero a otros operadores económicos distintos, [...]. Es más el artículo 9 de la misma ley, al hablar del precio fijo de venta al público o de transacción al consumidor final, refiere en su párrafo séptimo que "el librero o cualquier otro operador económico.... , cuando realice transacciones al detalle está obligado a respetar el precio fijado por el editor", abriendo en consecuencia la venta de libros y el respeto de los precios fijados a otras entidades que propiamente no se englobarían en la categoría de librero, y que pueden englobarse en dicha categoría" (subrayado añadido)

11. En definitiva, para que el requisito recogido en el artículo 19.1 del Decreto objeto del informe, que delimita el concepto de "*establecimientos de venta de material curricular*" a efectos de poder vender los ejemplares necesarios a los centros educativos para la prestación del servicio de '*Banco de Libros*', se ajuste al principio de necesidad y proporcionalidad, se ha de justificar por la Administración que lo impone, ex artículo 5 LGUM, en una causa basada en una razón imperiosa de interés general y que, además, no exista otro medio menos

restrictivo o distorsionador para el ejercicio de la actividad, esto es, que sea proporcionado a la razón imperiosa de interés general que en su caso se invoque.

12. Sin embargo, examinado el contenido del Decreto, se concluye que el requisito contenido en el art. 19.1 que impone la necesidad de que los establecimientos de venta de material curricular deban tener como actividad económica exclusiva o principal la venta de libros al cliente final desde instalaciones de libre acceso público, no se encuentra justificado en la línea de lo exigido por el artículo 5 de la LGUM.
13. En virtud de lo expuesto, se concluye que sería preferible que el Decreto 85/2024, de 29 de mayo, del Gobierno de Aragón objeto de este informe, justificase la limitación de la condición de '*establecimiento de venta de material curricular*' a aquellos operadores que tengan como su actividad económica exclusiva o principal la venta de libros a clientes finales desde instalaciones de libre acceso público, en una causa basada en una razón imperiosa de interés general.