



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 18 de diciembre de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Mercado interior — Libre prestación de servicios — Libre circulación de mercancías — Protección o promoción de la diversidad cultural — Servicio de entrega de libros a domicilio — Medida nacional que establece una tarifa mínima por dicho servicio — Directiva 2006/123/CE — Aplicabilidad — Articulación con los artículos 34 TFUE y 56 TFUE»

En el asunto C-366/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), mediante resolución de 17 de mayo de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de mayo de 2024, en el procedimiento entre

Amazon EU Sàrl

y

Ministre de la Culture,

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

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala, y la Sra. O. Spineanu-Matei y los Sres. S. Rodin, N. Piçarra y N. Fenger (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de abril de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Amazon EU Sàrl, por el Sr. A. Komninos, dikigoros, y la Sra. L. Nouari, el Sr. M. Petite, la Sra. M. Pezzetta, el Sr. M. Rivollier, la Sra. K. Schallenberg y los Sres. A. Tombiński e Y. Utzschneider, avocats;

* Lengua de procedimiento: francés.

- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. B. Dourthe, el Sr. B. Fodda y la Sra. M. Guiresse, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Jacob y L. van den Broeck, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Torró Molés, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. M. Hoogveld, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por las Sras. H. Leppo y M. Pere, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. L. Malferrari, M. Mataija, B. Stromsky y J. Szczodrowski, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de julio de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 34 TFUE y 56 TFUE y 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 (DO 2006, L 376, p. 36).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Amazon EU Sàrl, por una parte, y la ministre de la Culture (Ministra de Cultura, Francia) y el ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro de Economía, Hacienda y Soberanía Industrial y Digital, Francia), por otra parte, sobre la legalidad de las disposiciones nacionales que establecen tarifas mínimas que los minoristas deben imponer por el servicio de entrega de libros que no se recogen en un comercio de venta al por menor de libros.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2000/31/CE

- 3 El artículo 1 de la Directiva 2000/31/CE 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; correcciones de errores en DO L, 2024/90171, y en DO L, 2025/90940), titulado «Objetivo y ámbito de aplicación», dispone lo siguiente en su apartado 6:

«La presente Directiva no afectará a las medidas adoptadas en el plano comunitario ni nacional, dentro del respeto del Derecho comunitario, para fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo.»

4 El artículo 2 de esta Directiva establece:

«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 requisitos tales como:

- 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.»

Directiva 2006/123

5 Los considerandos 11 y 40 de la Directiva 2006/123 señalan lo siguiente:

«(11) La presente Directiva no interfiere con las medidas adoptadas por los Estados miembros con arreglo al Derecho comunitario, 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. [...]

[...]

(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 [...].».

6 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 comunitarias sobre competencia.

La presente Directiva no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación comunitaria, 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 comunitaria o nacional, respetando el Derecho comunitario, 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 comunitario. Tampoco afecta a la legislación nacional en materia de seguridad social de los Estados miembros.»

7 El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece:

«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, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título V del Tratado [CE];

[...]».

8 El artículo 4 de la citada Directiva, titulado «Definiciones», establece:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) “servicio” cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado;

[...]».

9 El capítulo IV de la misma Directiva, titulado «Libre circulación de servicios», incluye su artículo 16, apartado 1, letra b), que dispone lo siguiente:

«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:

[...]

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

Derecho francés

Ley de 10 de agosto de 1981

- 10 El artículo 1, párrafo cuarto, de la loi n.º 81-766, relative au prix du livre (Ley n.º 81-766, sobre el Precio de los Libros), de 10 de agosto de 1981 (JORF de 11 de agosto de 1981, p. 2198), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de 10 de agosto de 1981»), establece:

«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 el comercio de venta al por menor de libros, el precio de venta será el fijado por el editor o el importador. El minorista no podrá ofrecer en ningún caso gratuitamente el servicio de entrega de libros, ya sea directa o indirectamente, salvo que el libro se recoja en un comercio de venta al por menor de libros. Deberá 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 prestadores de servicios postales en el mercado de la venta al por menor de libros y la necesidad de mantener una densa red de minoristas en el territorio nacional.»

Orden Ministerial de 4 de abril de 2023

- 11 El artículo 1 de la arrêlé relatif au montant minimal de tarification du service de livraison du livre (Orden Ministerial relativa al Importe Mínimo de Tarificación del Servicio de Entrega de Libros), de 4 de abril de 2023 (JORF de 7 de abril de 2023, texto n.º 22; en lo sucesivo, «Orden Ministerial de 4 de abril de 2023»), establece:

«El importe mínimo de tarificación del servicio de entrega de libros mencionado en el artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de 10 de agosto 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 fijada se aplicará al servicio de entrega de un pedido, independientemente del número de paquetes que lo compongan.

El comprador pagará el servicio de entrega al mismo tiempo que realice el pago del pedido.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 12 La sociedad luxemburguesa Amazon EU interpuso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) un recurso de anulación de la Orden Ministerial de 4 de abril de 2023.
- 13 En apoyo de su recurso, Amazon EU señala que una parte considerable de los libros que vende en Francia se envían desde almacenes situados en otro Estado miembro y alega que la imposición a los minoristas, mediante la Orden Ministerial de 4 de abril de 2023, de tarifas mínimas por el servicio de entrega de los libros que no se recogen en un comercio de venta al por menor de libros infringe, con carácter principal, la Directiva 2000/31 y, con carácter subsidiario, la Directiva 2006/123 y la libre circulación de mercancías.
- 14 Por lo que respecta a la infracción de la Directiva 2000/31, Amazon EU sostiene que el artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de 10 de agosto de 1981, que esta Orden Ministerial aplica, infringe esta Directiva en la medida en que restringe la libre circulación de los servicios de la sociedad de la información procedentes de otro Estado miembro en condiciones contrarias a las establecidas en el artículo 3, apartado 4, de dicha Directiva. La Ministra de Cultura rebate estas alegaciones.
- 15 En lo que atañe a la infracción de la Directiva 2006/123, Amazon EU alega que el artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de 10 de agosto de 1981 incumple los objetivos de esta Directiva en la medida en que supedita el libre ejercicio de una actividad de servicios a un requisito incompatible con los establecidos en el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.
- 16 En cambio, la Ministra de Cultura sostiene, con carácter principal, que esta normativa nacional se adoptó con el fin de preservar la diversidad editorial y, por consiguiente, la diversidad cultural, por lo que queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 en virtud del artículo 1, apartado 4, de esta. Con carácter subsidiario, alega que la diversidad cultural es una razón que permite justificar la normativa de que se trata.
- 17 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente estima que el artículo 1, párrafo cuarto, de la Ley de 10 de agosto de 1981 regula exclusivamente el servicio de entrega de libros, de modo que establece un requisito que, a la luz del artículo 2, letra h), inciso ii), de la Directiva 2000/31, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 2 de diciembre de 2010, Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725), no está comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.
- 18 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta 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 medida nacional que regula el ejercicio, en el territorio del Estado miembro de que se trate, de una actividad de prestación de servicios con el fin de proteger o de promover la diversidad cultural o si, en relación con el artículo 16, apartado 1, letra b), de esta Directiva, su

artículo 1, apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que la protección o la promoción de la diversidad cultural puede justificar una excepción a la prohibición de someter a los prestadores establecidos en otro Estado miembro a un requisito previsto en dicha normativa nacional.

- 19 El órgano jurisdiccional remitente también se pregunta si el examen de la normativa nacional de que se trata en el litigio principal a la luz de la Directiva 2006/123 excluye su examen a la luz del Derecho primario.
- 20 En el supuesto de que deba efectuarse este último examen, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en tercer lugar, si una medida nacional que fija tarifas mínimas para el servicio de entrega a domicilio de un bien debe considerarse referida a una modalidad de venta de ese bien y, en consecuencia, debe examinarse a la luz de la libre circulación de mercancías garantizada en el artículo 34 TFUE o si procede examinar esta medida a la luz de la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 TFUE, en particular, habida cuenta del perjuicio causado a la actividad de venta de ese bien en línea o del carácter distinto de la prestación de entrega en relación con la prestación de venta.
- 21 En estas circunstancias, 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?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento

- 22 Tras la lectura de las conclusiones del Abogado General, Amazon EU solicitó, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 1 de agosto de 2025, que se ordenara la reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

- 23 En apoyo de su solicitud, Amazon EU considera que las conclusiones del Abogado General se refieren a alegaciones relativas a la Directiva 2000/31 y a la Directiva 2006/123 que no han sido suficientemente debatidas entre las partes. Por lo que respecta a la Directiva 2000/31, Amazon EU no comparte dichas conclusiones, por un lado, en la medida en que no definen los elementos fácticos en los que se basan y, por otro lado, en tanto en cuanto la sentencia de 2 de diciembre de 2010, *Ker-Optika* (C-108/09, EU:C:2010:725), no fue analizada suficientemente, a su parecer. En relación con la Directiva 2006/123, Amazon EU impugna en varios aspectos la interpretación realizada por el Abogado General en sus conclusiones.
- 24 En virtud del artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia puede ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado ante él, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución, o también cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 25 En virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, la función del Abogado General consiste en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. El Tribunal de Justicia no está vinculado por estas conclusiones ni por la motivación que el Abogado General desarrolla para llegar a ellas (sentencias de 11 de noviembre de 2010, *Hogan Lovells International*, C-229/09, EU:C:2010:673, apartado 26, y de 4 de septiembre de 2025, *Nissan Iberia*, C-21/24, EU:C:2025:659, apartado 30).
- 26 Ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 de dicho Estatuto presenten observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General. Por consiguiente, el hecho de que una parte o un interesado no esté de acuerdo con las conclusiones del Abogado General no puede constituir en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral, sin importar cuáles sean las cuestiones examinadas en dichas conclusiones (véanse, en este sentido, el auto de 4 de febrero de 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, EU:C:2000:69, apartados 17 y 18, y la sentencia de 4 de septiembre de 2025, *Nissan Iberia*, C-21/24, EU:C:2025:659, apartado 31).
- 27 En este asunto, contrariamente a lo que alega Amazon EU, esta y los interesados que han participado en el presente procedimiento han podido exponer, tanto en su fase escrita como en su fase oral, los elementos de Derecho relativos a la Directiva 2000/31 y a la Directiva 2006/123 que consideraron pertinentes para que el Tribunal de Justicia pudiera responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. Por lo tanto, ninguno de los elementos invocados por Amazon EU en apoyo de su solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento puede justificar dicha reapertura, de conformidad con el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento.
- 28 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia considera, oído el Abogado General, que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 29 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de dicha Directiva una medida adoptada por un Estado miembro por la que se fijan, con el fin de proteger o de promover la diversidad cultural, tarifas mínimas para la entrega, en el territorio de ese Estado miembro, de libros que el comprador no recoge en un comercio de venta al por menor de libros.
- 30 El artículo 2 de la Directiva 2006/123, titulado «Ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1 que esta Directiva se aplica a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro. El concepto de «servicio» comprende, con arreglo al artículo 4, punto 1, de dicha Directiva, cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 CE (actualmente artículo 57 TFUE).
- 31 El Tribunal de Justicia ha precisado que, a efectos de la aplicación de la Directiva 2006/123, la actividad de comercio minorista de productos constituye un «servicio» (sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 97).
- 32 En el presente asunto, la medida nacional controvertida en el litigio principal se refiere a la actividad de comercio minorista de libros, por lo que la Directiva 2006/123 es, en principio, aplicable al litigio principal. La finalidad principal del servicio al que se refiere esta medida nacional no es el desplazamiento de dichos bienes, de modo que, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno francés, tal servicio no constituye un servicio en el ámbito de los transportes que esté excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 en virtud de su artículo 2, apartado 2, letra d) (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de enero de 2023, CNAE y otros, C-292/21, EU:C:2023:32, apartados 34 y 35).
- 33 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», establece, en su apartado 4, que esta «no afecta» a las medidas adoptadas a escala nacional, respetando el Derecho de la Unión, para proteger o fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación.
- 34 Para determinar si esta disposición circunscribe el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, procede determinar el alcance de la expresión «no afecta», en el sentido de dicha disposición, conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente, teniendo en cuenta al mismo tiempo el contexto en el que se utiliza esta expresión y los objetivos perseguidos por la citada Directiva. La génesis del artículo 1, apartado 4, de dicha Directiva también puede revelar elementos pertinentes para su interpretación [véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Naturaleza del derecho de residencia en virtud del artículo 20 TFUE), C-624/20, EU:C:2022:639, apartado 28].
- 35 La expresión «no afecta», en su sentido habitual, sugiere que el legislador de la Unión quiso excluir que la Directiva 2006/123 pudiera incidir en las medidas adoptadas por los Estados miembros para proteger o fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación. El considerando 11 de dicha Directiva, que enuncia que esta «no interfiere» con tales medidas, corrobora esta interpretación.

- 36 Además, como señaló el Abogado General en el punto 57 de sus conclusiones, si bien es cierto que, en su versión francesa, el artículo 1, apartados 3, 4 y 6, de la Directiva 2006/123 parece distinguir los casos en los que esta Directiva no se aplica a determinados ámbitos y los casos en los que dicha Directiva no afecta a determinadas medidas adoptadas a nivel nacional, cabe decir que tal matiz no aparece en otras versiones lingüísticas del citado artículo 1, como las versiones danesa, alemana, griega, inglesa, italiana, polaca y rumana. Pues bien, todas las lenguas oficiales de la Unión Europea constituyen las lenguas auténticas de los actos en las que están redactados, de modo que, por principio, debe reconocerse el mismo valor a todas las versiones lingüísticas de un acto de la Unión [sentencia de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, apartado 39].
- 37 Cabe señalar también, en relación con el contexto en el que se inscribe el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 2006/123, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los apartados 2, 3 y 6 de dicho artículo 1 contienen disposiciones que delimitan el ámbito de aplicación de esta (véanse, a este respecto, las sentencias de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, apartado 36, y de 10 de julio de 2025, INTERZERO y otros, C-254/23, EU:C:2025:569, apartados 90 y 91).
- 38 Por consiguiente, contrariamente a lo que sostienen Amazon EU, el Gobierno neerlandés y la Comisión Europea, del mero hecho de que dicho apartado 4 figure en el artículo 1 de la citada Directiva, titulado «Objeto», y no en su artículo 2, titulado «Ámbito de aplicación», no puede deducirse que no se refiera a la aplicabilidad de la misma Directiva.
- 39 Además, procede observar que, en la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros (C-391/20, EU:C:2022:638), en relación con una normativa nacional que obligaba a los centros de educación superior a impartir la enseñanza proporcionada a cambio de una remuneración exclusivamente en la lengua oficial del Estado miembro de que se trataba, el Tribunal de Justicia examinó el asunto que dio lugar a dicha sentencia únicamente a la luz de la libertad de establecimiento, consagrada en el artículo 49 TFUE, aun cuando la impartición de formación a cambio de una remuneración constituya una «actividad económica», en el sentido del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123 [sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 195].
- 40 De la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros (C-391/20, EU:C:2022:638), se desprende implícitamente que el Tribunal de Justicia consideró que tal normativa podía estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 4, de dicha Directiva y, por consiguiente, quedar excluida del ámbito de aplicación de esta, de modo que el examen de su compatibilidad con el Derecho de la Unión debía efectuarse únicamente a la luz del Derecho primario.
- 41 Por lo que respecta a la intención del legislador de la Unión, del Informe del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior (A6-0409/2005) se desprende que la introducción de lo que se convirtió en el considerando 11 de la Directiva 2006/123, relativo al actual artículo 1, apartado 4, de esta Directiva, pretendía «limitar con mayor precisión el objeto de [dicha Directiva]».
- 42 De todas estas consideraciones se desprende que, para garantizar el objetivo de proteger o de promover la diversidad cultural o lingüística, el legislador de la Unión vio oportuno no incluir en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 las medidas destinadas a alcanzar ese objetivo, si bien ha de precisarse que, a tenor de su propio artículo 1, apartado 4, esta elección no exime de

comprobar si tales medidas son conformes con el Derecho de la Unión, en particular con los artículos 34 TFUE y 56 TFUE, a los que se refiere la tercera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

- 43 Por otra parte, a la vista de las observaciones presentadas por Amazon EU y la Comisión sobre la aplicabilidad de la Directiva 2000/31, cabe añadir que el artículo 1, apartado 6, de esta Directiva tiene el mismo alcance jurídico que el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123, que está redactado, en esencia, en términos idénticos. Así pues, sin que sea necesario examinar si la medida nacional de que se trata en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 2, letra h), inciso ii), segundo guion, de la Directiva 2000/31 o si se inscribe en el «ámbito coordinado» establecido por dicha Directiva, basta con señalar que, en cualquier caso, esta última no es aplicable a una medida nacional destinada a preservar la diversidad cultural o lingüística, tal y como se ha señalado en el apartado anterior en relación con la Directiva 2006/123.
- 44 Por consiguiente, en tanto en cuanto la medida nacional de que se trata en el litigio principal pueda considerarse una medida destinada a preservar la diversidad cultural, como estima el órgano jurisdiccional remitente, la compatibilidad de dicha medida con el Derecho de la Unión no puede examinarse a la luz de ninguna de estas dos Directivas.
- 45 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de dicha Directiva una medida adoptada por un Estado miembro por la que se fijan, con el fin de proteger o de promover la diversidad cultural, tarifas mínimas para la entrega, en el territorio de ese Estado miembro, de libros que el comprador no recoge en un comercio de venta al por menor de libros.

Segunda cuestión prejudicial

- 46 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la segunda.

Tercera cuestión prejudicial

- 47 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 34 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una medida adoptada por un Estado miembro por la que se fijan tarifas mínimas para la entrega, en el territorio de ese Estado miembro, de libros que el comprador no recoge en un comercio de venta al por menor de libros debe examinarse únicamente a la luz de la libre circulación de mercancías garantizada por el artículo 34 TFUE o examinarse únicamente a la luz de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE y, en el primero de estos supuestos, si debe considerarse referida a una «modalidad de venta» en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905).
- 48 En primer lugar, para determinar qué libertad fundamental se aplica al litigio principal, procede tomar en consideración el objeto de la medida nacional controvertida en el asunto principal (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de octubre de 2004, Omega, C-36/02, EU:C:2004:614, apartados 24 y 25, y de 19 de diciembre de 2024, Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft, C-295/23, EU:C:2024:1037, apartado 50).

- 49 En efecto, cuando una medida nacional se refiere tanto a la libre prestación de servicios como a la libre circulación de mercancías, conviene examinarla, 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de marzo de 1994, *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, apartado 22, y de 11 de febrero de 2021, *Katoen Natie Bulk Terminals y General Services Antwerp*, C-407/19 y C-471/19, EU:C:2021:107, apartado 84).
- 50 En el presente asunto, la medida nacional de que se trata en el litigio principal, al fijar tarifas mínimas para la entrega de libros que no se recogen en un comercio de venta al por menor de libros que los minoristas de libros deben facturar a los compradores, no regula ni los contratos celebrados entre esos minoristas y los prestadores de servicios de entrega ni los precios o los requisitos que deben respetar dichos prestadores.
- 51 En cambio, como señaló el Abogado General, en esencia, en los puntos 76 y 77 de sus conclusiones, esta medida afecta, en definitiva, al precio global que paga el comprador por adquirir un libro. En efecto, este precio global aumenta en virtud de la citada medida cuando el libro no se recoge en un comercio de venta al por menor de libros, a pesar de que los minoristas solo disponen de un margen de apreciación muy limitado para fijar el precio de dicho libro como tal.
- 52 Por consiguiente, dado que la medida nacional de que se trata en el litigio principal se refiere específicamente a los minoristas de libros, ya que afecta al precio global de venta del libro, es decir, de una mercancía, debe examinarse exclusivamente a la luz de la libre circulación de mercancías.
- 53 En segundo lugar, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente pretende determinar si la medida nacional de que se trata en el litigio principal se refiere a una «modalidad de venta», en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard* (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905), procede recordar que la libre circulación de mercancías es un principio fundamental del Tratado FUE que se plasma en la prohibición, establecida en el artículo 34 TFUE, de las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como de todas las medidas de efecto equivalente (sentencia de 18 de junio de 2019, *Austria/Alemania*, C-591/17, EU:C:2019:504, apartado 119).
- 54 Según reiterada jurisprudencia, la prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación establecida en el artículo 34 TFUE tiene por objeto cualquier medida de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio en el interior de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 1974, *Dassonville*, 8/74, EU:C:1974:82, apartado 5, y de 10 de julio de 2025, *Purefun Group*, C-365/24, EU:C:2025:558, apartado 40).
- 55 De los apartados 16 y 17 de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard* (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905), se desprende que la aplicación a productos procedentes de otros Estados miembros de disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas «modalidades de venta» no puede obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio entre los Estados miembros, siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional y que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros. En efecto, siempre y cuando se cumplan estos requisitos, la

aplicación de normativas de este tipo a la venta de productos procedentes de otro Estado miembro y conformes con las normas de este último Estado no puede impedir su acceso al mercado o dificultarlo en mayor medida que dificulta el de los productos nacionales.

- 56 Por otra parte, de la jurisprudencia se desprende que una medida adoptada por un Estado miembro, aun cuando no tenga por objeto ni como efecto tratar de manera menos favorable a productos procedentes de otros Estados miembros, está comprendida en el concepto de «medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas», en el sentido del artículo 34 TFUE, si obstaculiza el acceso al mercado de un Estado miembro de los productos originarios de otros Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, apartado 37).
- 57 De esta jurisprudencia se desprende, por un lado, que el concepto de «modalidades de venta» solo comprende las disposiciones nacionales que regulan la forma en que pueden comercializarse los productos, sin que entren en él las normas relativas a la forma en que las mercancías pueden entregarse a los compradores (véase, por analogía, la sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartados 128 y 129).
- 58 Por otro lado, aunque se aplique a todos los minoristas de libros, la imposición, mediante una medida nacional, de tarifas mínimas para la entrega de libros que no se recogen en un comercio de venta al por menor de libros recae específicamente sobre la venta a distancia, ya que implica un aumento del precio global del libro pagado por el comprador para adquirir este fuera de dichos comercios. De este modo, tal imposición, establecida por la normativa de un Estado miembro, puede afectar en mayor medida a los operadores de otros Estados miembros, que están menos capacitados para entregar en dichos comercios los libros pedidos a distancia, que a los operadores del primer Estado miembro. Así, tal imposición puede obstaculizar más el acceso al mercado de los libros procedentes de otros Estados miembros y constituye, por tanto, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, en el sentido del artículo 34 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 19 de octubre de 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, apartado 23).
- 59 Por lo tanto, procede considerar que el concepto de «modalidad de venta», en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905), no se refiere a una medida nacional como la controvertida en el litigio principal.
- 60 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 34 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una medida adoptada por un Estado miembro por la que se fijan tarifas mínimas para la entrega, en el territorio de ese Estado miembro, de libros que el comprador no recoge en un comercio de venta al por menor de libros debe examinarse únicamente a la luz de la libre circulación de mercancías garantizada por el artículo 34 TFUE y no puede considerarse referida a una «modalidad de venta» en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905).

Costas

- 61 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

- 1) **El artículo 1, apartado 4, 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,**

debe interpretarse en el sentido de que

excluye del ámbito de aplicación de dicha Directiva una medida adoptada por un Estado miembro por la que se fijan, con el fin de proteger o de promover la diversidad cultural, tarifas mínimas para la entrega, en el territorio de ese Estado miembro, de libros que el comprador no recoge en un comercio de venta al por menor de libros.

- 2) **Los artículos 34 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una medida adoptada por un Estado miembro por la que se fijan tarifas mínimas para la entrega, en el territorio de ese Estado miembro, de libros que el comprador no recoge en un comercio de venta al por menor de libros debe examinarse únicamente a la luz de la libre circulación de mercancías garantizada por el artículo 34 TFUE y no puede considerarse referida a una «modalidad de venta» en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905).**

Firmas