

## **COMENTARIO JURÍDICO, SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LIBROS DE TEXTO Y MATERIAL CURRICULAR, POR LAS ASOCIACIONES DE PADRES Y MADRES DE ALUMNOS EN LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS,**

---

Como todos los años y en especial a comienzo de cada curso escolar, los libreros y profesionales de papelería, manifiestan su descontento mediante escritos o denuncias a la Administración, así como a los medios de comunicación, sobre la distribución de libros de texto por parte de las Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (APAs), manifestando la ilegalidad de esta actividad, competencia desleal y las carencias de licencias fiscales por parte de éstas, así como alegando que la Real Orden de 27 de septiembre de 1.901 del Ministerio de Instrucción Pública; Orden de 14 de Junio de 1.957 del Ministerio de Educación Nacional; y Orden de 25 de marzo de 1.969 del Ministerio de Educación y Ciencia, que prohíben de venta de libros en los centros educativos, se encuentran en vigor, y sembrando una enorme polémica en la sociedad y confusión en los dirigentes de las APAs.

Ante esta confusión y polémica en este tema, debemos de manifestar primeramente en este escrito, que las APAs no tendrían que tener este contencioso con los libreros, ni enfrentarnos a ellos, ni tampoco tendríamos que hacer este informe jurídico, **si la Administración cumpliera la gratuidad total de la enseñanza como manda la Constitución, y con ello la gratuidad de los libros de texto**, ya que su adquisición está condicionada al centro educativo como pueden ser pupitres, pizarras, biblioteca etc., pero vamos a intentar analizar jurídicamente esta situación y que incluso la misma Administración autonómica educativa y ante un escrito de protesta dirigido por los profesionales o gremios de libreros y papelería, a la Conselleria de Educación, y de una forma desordenada y de libre albedrío, en el año 1995 tomó partido en el asunto a favor de éstos, mandando un escrito por el Director General de Innovaciones Educativas y de Política Lingüística de la Conselleria de Educación, a los Directores de los centros educativos de titularidad pública, para que se lo entregaran a las APAs el escrito en el que manifestaba la prohibición de la venta y distribución de libros de texto y materiales curriculares en los centros de educación propiedad de esta Conselleria y que después de varias protestas de las Federaciones provinciales de APAs de la Comunidad Valenciana, y que tras haberse consultado con las Consellerias de Comercio y Hacienda, se observó que se había actuado precipitadamente y se levantó la prohibición mediante un escrito posterior.

Muchas veces la legislación española se queda suficientemente corta para aclarar las competencias de un determinado colectivo, ni existe ningún vademécum legislativo para poder identificar si se encuentra en vigor una determinada norma que no haya sido derogada directamente por otra posterior, por lo que de acuerdo con el color en que se mire o los intereses creados, a la hora de hacer unas alegaciones jurídicas en los escritos a la Administración, la parte afectada le interesa o alega, que se encuentre en vigor, porque no ha sido derogada directamente por una norma posterior, o por lo contrario manifiesta que está derogada por contradecir otras normas posteriores.

Afortunadamente y sin haber vademécum, el Código Civil en su artículo 3º-1 se adelanta muy acertadamente, que ante posibles confusiones estableciendo que "*Las*

*normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras en relación con el contexto, **los antecedentes históricos y legislativos**, y la realidad social del tiempo que han de ser aplicadas, tendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas*", también el artículo 2º-2 del Código Civil establece que, *"la derogación se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible"*.

La Constitución española como Norma Suprema de la jerarquía legislativa y también cuna de una de las fuentes de nuestro derecho, también establece en la Disposición Derogatoria punto tres que, *"Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución"*. La jerarquización de las normas también queda garantizada en el artículo 9º-3 de nuestra Carta Magna, así mismo, en el artículo 1º-2 del Código Civil, también manifiesta que las normas de rango inferior quedan derogadas automáticamente por otra superior, aunque no sea nombrada por ésta última, **basta que se opongan o impida a lo establecido en la nueva norma jurídica**. También hay que resaltar que el artículo 51 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, *"prohíbe que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución ni las competencias reservadas a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, ni a los preceptos de otra norma de rango superior y el orden jerárquico"*.

Por lo que vamos a centrarnos en la cuestión para ver si estas órdenes ministeriales sobre la prohibición de venta de libros en los centros educativos públicos, la competencia desleal y obligaciones fiscales por parte de una APA cuando distribuye los libros de texto y de que forma puede afectar a éstas, en un **Régimen Jurídico que no es el Mercantil o de Comercio, sino el de Asociaciones**, y la que destacaremos que las mencionadas ordenes ministeriales, las mismas Autoridades Educativas como judiciales hacen oídos sordos sobre ellas a la hora de aplicarlas, considerando la dudosa validez de estas normas por afectar única y exclusivamente al funcionariado y no a una entidad privada como es una APA, o por lo menos hay que tener en cuenta que, estas órdenes se encuentran casi en el último escalafón de la pirámide jerárquica normativa y pueden estar derogadas por otras superiores por contradecir lo establecido en esta últimas.

La Ley 10/2007 de 22 de junio de lectura, del libro y de las bibliotecas, ya distingue en su artículo 2 la definición de distribuciones y librerías, teniendo como notas características, la **profesionalidad de dichos comerciantes**. La Ley de lectura, del libro y de las bibliotecas, se refiere a la venta o distribución profesional del mismo, es decir, aquellas personas englobadas en distintas definiciones de empresarios que recoge el Código de Comercio y se dedican habitualmente a dichas actividades con un claro **ÁNIMO DE LUCRO**, por lo tanto, de acuerdo con esta ley, **también tienen la condición de empresarios con ánimo de lucro los librerías, las editoriales y las distribuidoras**, por lo que no puede admitirse ningún ánimo de lucro de las APAs que posibilita su inclusión en algunas categorías mencionadas (librerías, distribuidoras...), sino a lo que especifica concretamente el artículo 2-f) de Ley 10/2007 de 22 de junio de lectura, del libro y de las bibliotecas. En este caso hay que destacar que la ley distingue entre profesionales y el consumidor final como es la APA.

Con la promulgación de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación, y su posterior derogación de la Ley 191/1964 de 24 de diciembre de Asociaciones y ésta última derogaba la Ley de 30 de junio de 1887, se dio paso a establecer nuevas entidades jurídicas y que acogidas a esta ley orgánica, todas las actividades que puedan realizar estas Personas Jurídicas, se realizan **SIN ÁNIMO DE LUCRO** reconocido en los estatutos respectivos de las APAs (art. 37 del Código civil),

por lo que no puede tener una APA la condición de librerías. Con el reconocimiento por parte de la Administración educativa de las Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (APAs), éstas tienen el deber primordial de defender los intereses de los padres de alumnos, reconocido en el artículo 5º de la Ley Orgánica 8/1985, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE). Este derecho ya venía reconociéndose desde la Ley 14/1970 de 4 de agosto, en su artículo 5º-5 derogado por la anterior, por lo que ya desde entonces se da un nuevo impulso a las APAs reconociendo nuevas actividades educativas, culturales y de prestación de servicios, y la defensa de los intereses de los padres y madres de alumnos y que hasta entonces no se podían realizar, aunque por más derechos que tuvieran ésta el movimiento de APAs tardaron mucho tiempo en reaccionar, de ahí la aplicación del artículo 2º-2 del Código Civil. En este caso hay que manifestar que entre los profesionales de librerías y las APAs, la diferencia está en el ánimo de lucro o no, de ahí la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 9 de marzo de 1.992 en favor de las APAs .

Con la promulgación de la Constitución en 1.978 se reconoció a todas las Asociaciones, y en entre ellas las APAs, que es el asunto que estamos tratando, un derecho fundamental y de libertad, de acuerdo con el Artículo 22-4 de nuestra Carta Magna en el que establece que, ***“Las Asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas sus actividades en virtud de una resolución judicial motivada”***, por tanto, la Administración no tiene competencias para prohibir una actividad de una Asociación, e incluso el Código Penal tipifica en su artículo 539 el incumplimiento del artículo 22º-4 de la Constitución, por lo que tendría que ser la Autoridad Judicial la que manifestara la ilegalidad de distribuir libros de texto en los centros educativos por parte de una APA. De esto se deduce que la Administración educativa no tiene competencias para prohibir una actividad de una APA, aunque sea en el propio centro educativo, ya que el Decreto 126/1986, de 20 de octubre, por el que se regula la participación, funciones y atribuciones de las Confederaciones, federaciones, y asociaciones de padres de alumnos de centros docentes, no universitarios, de la Comunidad Valenciana, la APA puede fijar su domicilio en el propio centro docente así como realizar sus actividades en el mismo, tal y como especifica en sus estatutos en el domicilio de la APA.

Respecto al Impuesto de Actividades Económicas (IAE), tributo de carácter local, aunque se realice por medio la Delegación de Hacienda, los artículos 71-1 y 75-1 respectivamente de los Decretos 233/1997 y 234/1997, ambos del 2 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de las Escuelas de Educación Infantil y de los colegios de Educación Primaria; y de Institutos de Secundaria Obligatoria, manifiestan y con una misma redacción que las APAs *“... son entidades para la participación y colaboración en el funcionamiento de los centros educativos, a través de los órganos que les son propios”* y además en estos mismos decretos manifiestan en los artículos 76º-11 y 79º-11, respectivamente, y con la misma redacción: *“La Junta Directiva de la Asociación de Padres y Madres del centro, como órgano de la entidad para la participación y colaboración en el funcionamiento del centro, podrá: Recibir información sobre los libros de texto y los materiales didácticos adoptados por el centro”*, Una vez aclarado mediante norma legal, de que las APAs *“son entidades para la participación y colaboración en el funcionamiento de los centros educativos”*, y *“como órgano de la entidad para la participación y colaboración en el funcionamiento del centro”*, hay que mencionar que el artículo 82-4-e) el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la exención de impuestos para sus actividades a las Asociaciones con intereses educativos.

Respecto a la competencia desleal, no hay que olvidar, aunque no sea de carácter judicial, las numerosas sentencias del TRIBUNAL DE LA COMPETENCIA, del Ministerio de Economía y Hacienda, incluido su Pleno, que declara que no existe competencia desleal en la adquisición por parte de las APAS de los libros de texto en las distribuidoras o editoriales. (expediente -r81/94, del recurso presentado por la “Asociación Provincial de Empresas de Papelería de Ciudad Real”; contra diversos centros educativos (APAs) de esta misma provincia, en el que se desestima el recurso, así como otra sentencia de fecha 10-6-93 de este mismo Tribunal contra las editoriales Anaya y Santillana por la venta de libros directamente a las APAs. También hay que resaltar, que pese a dictar las resoluciones a favor de las APAs por parte de este organismo, la dudosa competencia de este Tribunal para adoptar este tipo de resoluciones, ya que en definitiva y pese a su nombre, es un tribunal de la Administración pública y no Judicial, en una resolución contraria iría en contra del artículo 22-4 de la Constitución.

Por consiguiente, las APAS después de lo expuesto anteriormente no pueden tener la condición de distribuidoras o libreros de acuerdo con los requisitos establecidos en los artículo 2 de la Ley 10/2007 de 22 de junio, de lectura, del libro y de las bibliotecas, por el simple hecho de que sus actividades no son lucrativas ni están acogidas al Código de Comercio, ni tampoco pueden tener la condición de vendedores de acuerdo con esta ley, tampoco realizan competencia desleal como lo demuestran diversas sentencias del Tribunal de la Competencia, ni pueden pertenecer al Régimen Jurídico Mercantil, **por lo que si cualquier APA adquiriere los libros directamente en las editoriales o distribuidores autorizados, que si que tienen la condición de envides lucrativos** de acuerdo con el artículo 2- c) y d) de la Ley de lectura, del libro y de las bibliotecas, al hacer esta compra conjunta, lo único que consiguen es defender los intereses de los padres y madres de alumnos de acuerdo con el artículo 5º de la Ley Orgánica 8/1985, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), es evitan con esta operación, que no haya intermediarios y conseguir unos libros a más bajo coste y distribuirlo entre los hijos de los asociados de acuerdo con el artículo 2-f) de la de la Ley 10/2007 de 22 de junio de lectura, del libro y de las bibliotecas, y como hemos dicho al principio en este escrito no sin antes olvidar, que la las APAs no tendrían este contencioso con los libreros ni tendríamos que hacer este informe jurídico, ya que su adquisición está condicionada al centro educativo, por lo tanto, después de todo lo mencionado, las ordenes y el requerimiento de licencia fiscal, competencia desleal, no afectan a las APAS en cuanto a la distribución de libros de texto en los centros educativos públicos, ya que no venden, sólo realizan una actividad más de la Asociación y sin ánimo de lucro de distribución de libros de texto entre sus asociados y de éstos a sus hijos, comprados anteriormente a unas distribuidoras legalmente establecidas y abonando previamente la factura con su IVA correspondiente y siendo la APA consumidor final.

El Sindic de Greuges de la Comunidad Autónoma Catalana, en su expediente 1356/95 en su exposición ante el parlamento de la citada comunidad manifestaba que, *"los libros de texto reúnen ciertas peculiaridades derivadas de su función en la enseñanza. A diferencia de los del resto de los libros, su adquisición está condicionada por el Centro Docente. Corresponde a éste dictaminar cual es el libro de texto que se adecua mejor a su programa, escogiendo de entre ellos que están autorizados por la Administración Educativa. Es además una herramienta básica para la actividad docente, y por lo tanto, su adquisición se convierte en obligatoria para los padres.*

*La situación actual del libro de texto y su comercialización le conduce a pensar que es necesario arbitrar un nuevo sistema para la comercialización de estos libros (de texto)".*

Pero vayamos a ver lo que dicen los tribunales respecto a la actividad de distribución de libros de texto por parte de las APAs, para que éstos puedan intervenir en sus actividades:

1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 9 de marzo de 1.992, declara que la actividad consistente en la compra de libros por parte de una Asociación de Padres de Alumnos, para su posterior distribución entre sus asociados, no constituye hecho imponible de Licencia Fiscal por cuanto en el ejercicio de dicha actividad no existe ánimo de lucro.
2. Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 14 de diciembre de 1.990 (RJ 1990/9972), interpuesto por la Federación Provincial de Libreros y Papeleros de Madrid, contra el Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid), en la que declara legal la compra de libros de texto por parte de éste a las distribuidoras o editoriales y su posterior distribución entre las APAS de la ciudad a precio de coste.
3. Y no olvidemos, aunque no sea de carácter judicial, las numerosas sentencias del TRIBUNAL DE LA COMPETENCIA, del Ministerio de Economía y Hacienda, incluido su Pleno, que declara que no existe competencia desleal en la adquisición por parte de las APAS de los libros de texto en las distribuidoras o editoriales. (expediente -r81/94, del recurso presentado por la "Asociación Provincial de Empresas de Papelería de Ciudad Real"; contra diversos centros educativos (APAs) de esta misma provincia, en el que se desestima el recurso, así como otra sentencia de fecha 10-6-93 de este mismo Tribunal contra las editoriales Anaya y Santillana por la venta de libros directamente a las APAs.
4. En las sentencias de estos Tribunales, no se hace referencia para nada, a las Órdenes ministeriales expuestas en este escrito sobre la prohibición de venta de libros.

Finalmente, conviene recalcar que legalmente, el domicilio particular y fiscal de las APAs, que se encuentra situado el propio centro a las que pertenecen, de acuerdo con el artículo 7º del Decreto 126/1986 de 20 de octubre del Consell de la Generalitat Valenciana, por lo tanto, la actividad de distribución de los libros de texto la tiene que realizar necesariamente en el propio centro educativo que de acuerdo con el Decreto y los estatutos es su domicilio tanto legal como fiscal.

Por lo tanto, las Órdenes de prohibición de venta de libros de textos en los centros escolares en el momento de ser aplicadas por la Autoridad Administrativa en contra de una APA, la exigencia fiscal y que realiza competencia desleal, vulneran las siguientes disposiciones:

- Artículo 22º-4 de la Constitución. Ya que para la suspensión de las actividades de las APAS debe de haber una resolución judicial.
- Ley Orgánica 1/2002 de de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación. Todas las entidades acogidas a esta ley, sus actividades se consideran no lucrativas.
- Ley 10/2007 de 22 de junio de lectura, del libro y de las bibliotecas, en su artículos 2-e) y 2-f) determina la condición de libreros y la condición de consumidor final, condición esta última que estarían las APAS.
- Artículo 5º de la Ley Orgánica 8/1985, Reguladora del Derecho a la Educación, ya que permite a los padres de alumnos defender sus intereses.
- Jurisprudencias en favor de las APAS para la distribución de libros de texto, por actividades no lucrativas.

- El artículo 82-4-e) el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la exención de impuestos para sus actividades a las Asociaciones con intereses educativos.
- El artículo 51 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, prohíbe que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución ni las competencias reservadas a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, ni a los preceptos de otra norma de rango superior y el orden jerárquico
- Artículo 410 del Código Penal, sobre desobediencia a las resoluciones judiciales y 539 también de éste Código por vulnerar el artículo 22-4 de la Constitución.

**Por el contrario no existe ninguna sentencia o resolución de ningún tribunal ya sea jurídico o administrativo, que se haya dictado a favor de los profesionales de papelerías, librereros, gremios de librereros, Federaciones de Comercio y PYMEs.**