

# INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PRECIOS

## ADMINISTRATIVE ACTION IN PRICE

FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL  
Administrador Civil del Estado.  
Doctor en Derecho

SUMARIO: I. DE LA REGULACIÓN ESTATAL AL ESTADO REGULADOR: 1. Intervención administrativa. 2. Incidencia del Derecho de la Unión Europea: 2.1. Mercado interior. 2.2. El caso de España. 3. La garantía del Estado. II. PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS: 1. El precio en la defensa de consumidores y usuarios. 2. Ámbito europeo. III. INTERVENCIÓN EN MATERIA DE PRECIOS: 1. Sentido de la intervención de los precios. 2. Potestad tarifaria y potestad de ordenación de precios. 3. Precios intervenidos: 3.1. Precios autorizados. 3.2. Precios comunicados. 4. Precios y libre competencia. 5. Márgenes comerciales. IV. BIBLIOGRAFÍA

## I. DE LA REGULACIÓN ESTATAL AL ESTADO REGULADOR

### 1. Intervención administrativa

La historia del poder y de la Administración es la historia de la intervención administrativa. En efecto en el seno del Estado liberal abstencionista el poder público proyecta su actuación en el mantenimiento del orden público y en las levas de capital. En ese contexto la Administración va desarrollando la actividad de policía administrativa para regular los sectores de actividad existentes. A medida que

se incorpora la actividad de fomento y la prestación de servicios públicos, esto es, a medida en que el Estado incluye entre sus objetivos la procura existencial (FORSTHOFF) y hasta la felicidad de los ciudadanos (PUTTER), la regulación administrativa crece exponencialmente para colonizar todos y cada uno de los ámbitos de la vida de los ciudadanos. Así, desde las cuestiones más básicas –a día de hoy estamos sancionando a los ciclistas por circular fuera del carril habilitado en las ciudades– hasta las más sofisticadas –contenidos en internet– la intervención administrativa no tiene límites.

El problema en este punto radica en analizar hacia dónde se proyecta la intervención pública. Para responder a esta pregunta hay que remontarse a los orígenes del poder, que nació bajo las premisas de la policía administrativa, es decir, de la regulación<sup>1</sup>. Lo que sucede es que la reproducción ilimitada de la actividad de servicio público y la incorporación de la dación de bienes al mercado crearon una vertiente empresarial del Estado que es postiza.

En efecto en las últimas décadas la ciencia administrativa se ha rebanado la cabeza para fundamentar la transfiguración del Estado en un agente económico: fórmulas organizativas como las entidades públicas empresariales, sometimiento al Derecho privado... todo para conciliar que el Estado compitiera en el mercado con el resto de operadores económicos (lógicamente privados). Y ni el Estado es una empresa ni el político un empresario (basta ver en este último caso su paso por los consejos de administración de las cajas de ahorro). Los referentes de uno y otro son radicalmente distintos: el Estado se rige por asegurar la convivencia social conforme a unos principios constitucionales, mientras que la empresa se guía exclusivamente por la rentabilidad económica. En el Estado se toman decisiones que nunca se tomarían en una empresa y viceversa.

A día de hoy el Estado sufre un repliegue como consecuencia de la caída de los ingresos públicos. Y sin embargo esa inexcusable reducción debiera proceder por replantearse los límites de la intervención. En el Reino Unido de Margaret THATCHER la doctrina del *raynerismo* obligó a hacer retroceder las fronteras del Estado en el sentido de que este último no tiene por qué hacer lo que ya hace la sociedad civil. Por el contrario en nuestro país lo público no ha dejado de crecer: en estos momentos la Administración General del Estado cuenta con más órganos que en 1983, antes del proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas; el número de empleados públicos en España es un insulto a la inteligencia; existen universidades, hospitales, instalaciones deportivas... a cada esquina, televisiones autonómicas y municipales a centenares, y no hablemos de los aeropuertos, que merecen atención aparte.

El intervencionismo mal entendido ha conllevado una crisis de solvencia de la Administración que pone en peligro la función esencial del Estado, que es la regulación a través del binomio autorización/control (potestad sancionadora).

---

<sup>1</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., *El Poder, la Administración y los Jueces*. Iustel Madrid, 2012. Pág. 74.

## 2. Incidencia del Derecho de la Unión Europea

### 2.1. Mercado interior

En los orígenes primigenios de las Comunidades Europeas se halla la libertad de circulación de los factores de producción, fundamentalmente mercancías, personas y capitales. No obstante lo anterior, las prácticas proteccionistas de los Estados miembros, unidas a otras causas, no siempre hacían posible este objetivo. Por ello en 1986 se avanza en la integración comunitaria con el Acta Única Europea, que consolida el mercado interior.

Un año antes, en 1985, se publica el *Libro Verde sobre la realización del mercado interior*, que elabora un diagnóstico preclaro del modelo de organización y funcionamiento de las economías nacionales: la necesidad de sanear las Haciendas Públicas con el consiguiente control del gasto y el déficit públicos (que pasa invariablemente por la racionalización de las empresas públicas), la imprescindible adaptación a la globalización de los mercados, los derechos de consumidores y usuarios... Y en el capítulo de recomendaciones el *Libro Verde* establece la necesidad de someter tanto las regulaciones nacionales como las prestaciones de servicios públicos intervenidas, a la libre circulación de mercancías y a las reglas de la competencia, ya fueran monopolios públicos de titularidad estatal, ya monopolios privados amparados por el Estado, o incluso prestaciones privadas en régimen de obligaciones de servicio público.

De ahí que el régimen comunitario de la libre circulación de los factores de producción (arts. 23 a 60 TCE) y las normas de competencia (arts. 81 a 89 TCE) pasen a convertirse en el referente obligado para la regulación en los Estados miembros de la prestación de servicios.

### 2.2. El caso de España

El 12 de junio de 1985 el Reino de España firmó el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea, comprometiéndose a la supresión progresiva de los monopolios de carácter comercial.

Este hecho iba a tener una indudable trascendencia por cuanto el monopolio en aquella época era la forma por antonomasia de prestar el servicio público y, más que eso, incluso de definir qué era o no servicio público. Sectores intervenidos como la televisión, el transporte de viajeros y de mercancías, tanto aéreo como marítimo... constituían servicio público porque eran prestados por el Estado en régimen de monopolio.

El problema en ese sentido acaeció a partir de los años noventa del siglo pasado, cuando –con arreglo a ese compromiso institucional– sobreviene una oleada de privatizaciones y desregulaciones. En el primer caso, servicios que eran estrictamente públicos pasaron a manos privadas (Iberia, Endesa, Repsol, Argentaria, Tabacalera,

Seat, Campsa...); y en el segundo, sectores intervenidos en régimen de monopolio, se abrieron a la competencia (televisión, aviación civil, telefonía...)<sup>2</sup>.

El resultado de todo lo anterior es múltiple: por un lado, la privatización de los grandes servicios públicos, al decir de ARIÑO ORTIZ, se traduce en la regulación de las actividades privatizadas<sup>3</sup>. Dicho de otra forma, a la desregulación se acompaña una mayor regulación toda vez que las actividades tradicionalmente desarrolladas por el Estado, consideradas de interés general, pueden prestarse por personas privadas, de ahí que haya que dictar nuevas normas para regular la prestación privada de servicios hasta entonces estrictamente públicos.

En este punto resulta obligado traer a colación la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, principio que la Constitución Española contempla en su art. 38. Como se verá la economía de mercado se traduce en las economías competitivas que imponen el cumplimiento de principios que recoge el TCE: prohibición de prácticas colusorias, de abuso de posición dominante, de concentraciones capaces de disminuir la competencia...

En otro orden de cosas la supresión de los monopolios públicos no puede conllevar la creación de monopolios privados ni tampoco prácticas oligopolísticas<sup>4</sup>. No en vano el objetivo de la prestación del servicio público consiste en prevenir prácticas monopolísticas tanto en producción como en precios, así como evitar abusos a los consumidores. De ahí que entre en escena el régimen jurídico de la protección de consumidores y usuarios previsto en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, y muy especialmente el derecho de la competencia, residenciado en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

En esto consiste el Estado regulador, en un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad, de manera que el primero retrocede en la prestación efectiva

---

<sup>2</sup> La oleada de privatizaciones en nuestro país pasó por dos fases: en la primera, entre 1983 y 1995, se llevó a cabo una venta total o parcial de empresas públicas dependientes del Instituto Nacional de Industria (INI), del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) y de la Dirección General de Patrimonio del Estado; la segunda etapa comenzó con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, por el que se privatizaron cuarenta y siete empresas públicas. Desde el punto de vista organizativo en 1995 se crea la Agencia Industrial del Estado (AIE) para las empresas no rentables, y la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) para las que daban un saldo positivo en su cuenta de resultados. En 1997 se suprime la AIE y se transfieren todos sus bienes, derechos y obligaciones a la SEPI. CANO CAMPOS, T. «La intervención pública en la economía y sus técnicas». En AAVV, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*. Tomo VIII. Los sectores regulados. Vol. I. Iustel. Madrid, 2009. Págs. 19 y 20.

<sup>3</sup> ARIÑO ORTIZ, G. «Regulación económica y modelo de Administración. La necesaria reforma institucional». AAVV, *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo I*. Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla-Civitas. Madrid, 1994. Pág. 49.

<sup>4</sup> No se olvide el debate actual sobre la concertación de precios entre compañías privadas. El caso más discutido es el del precio de los carburantes, que tradicionalmente aumentan los viernes y disminuyen los lunes; y que repercuten automáticamente cualquier aumento de los costes de producción, pero que difícilmente y con mucho retraso incorporan una minoración en caso contrario.

de los servicios, para permitir la gestión a las personas privadas, si bien dentro de un marco normativo que garantice los mismos derechos y salvaguardas que si la prestación fuera pública.

### 3. La garantía del Estado

El tránsito del Estado prestacional al Estado regulador supone un choque cultural en la medida en que lo público siempre se ha interpretado como una garantía para los usuarios de servicios públicos. En efecto, ya fuera por la calidad del servicio (piénsese en la sanidad), por la formación de los empleados públicos (el caso de los pilotos del ejército o de Iberia cuando era pública, o incluso los profesionales de la Administración que solicitan excedencia por interés particular), o porque el servicio se presta aunque sea deficitario, lo cierto y verdad es que lo público tradicionalmente ha inspirado una indudable confianza en el ciudadano.

Ahora bien, que el Estado haya mutado hacia la regulación no significa que esa confianza haya desaparecido. Antes al contrario, la garantía de lo público sigue estando presente, si bien en un sentido distinto. Hoy la garantía no descansa tanto en la prestación efectiva de los servicios, sino en la regulación jurídica de la prestación y en su control posterior.

Dicho de otra forma, toda vez que al Estado no se le puede exigir financiación, porque no la tiene, lo único que puede hacer consiste en regular un sector de actividad y a continuación desplegar los mecanismos administrativos (fundamentalmente procedimiento sancionador) para que esa regulación sea efectiva.

## II. PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

Por lo que a precios se refiere, en cuanto técnica de intervención en la economía, el Estado regulador no puede renunciar a la protección de los consumidores y usuarios, que quedarían abandonados a su suerte. De ahí que en este punto haya que traer a colación el Real Decreto Legislativo 1/2007.

### 1. El precio en la defensa de consumidores y usuarios

El consumidor y usuario –definido en el art. 3 TRLGDCU como la persona física o jurídica que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional– tiene reconocido entre sus derechos básicos, el de la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales (art. 8.b).

Dentro de esa protección, es decir, como proyección de este derecho de carácter básico, el TRLGDCU enumera en diferentes preceptos de su articulado referencias al régimen de precios. Así el precio final completo forma parte inexcusable de la

información necesaria en la oferta comercial de bienes y servicios (art. 20); de la misma manera que el incumplimiento de las normas reguladoras de precios constituye un tipo infractor enumerado en el art. 49.1.e; en esta misma línea el precio final completo, incluidos los impuestos o el presupuesto, en su caso, se halla comprendido en la información previa al contrato entre un consumidor o un usuario y un empresario (art. 60.2.b). Entre las cláusulas abusivas –ya sean por vincular el contrato a la voluntad del empresario (art. 85) o bien que afecten al perfeccionamiento y ejecución del contrato (art. 89)– el legislador contempla las que prevean la estipulación del precio en el momento de la entrega del bien o servicio o las que otorguen al empresario la facultad de aumentar el precio final sobre el convenido (art. 85.10), así como los incrementos de precio por servicios accesorios, financiación, aplazamientos, recargos, indemnización o penalizaciones que no correspondan a prestaciones adicionales susceptibles de ser aceptados o rechazados en cada caso expresados con la debida claridad o separación (art. 89.5).

Por último y en los contratos celebrados a distancia, el art. 97.1.f) considera el precio entre la información precontractual.

## 2. **Ámbito europeo**

La normativa comunitaria no es ajena a la protección de consumidores y usuarios con carácter general, y especialmente en materia de precios. De hecho el Real Decreto Legislativo 1/2007 se encuentra directamente informado por la Directiva 98/27/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios; la Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican la Directiva 90/619/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE; así como la Directiva 2005/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas con los consumidores en el mercado interior.

En línea con lo anterior, uno de los propósitos del legislador consiste –al decir de la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 1/2007– en «*aproximar la legislación nacional en materia de protección de los consumidores y usuarios a la legislación comunitaria, también en la terminología utilizada*».

Por otra parte y siendo así que el precio forma parte de los legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios, el art. 19 TRLGCU remite expresamente a la normativa comunitaria para la protección de los mismos.

Por último el Capítulo I del Título V de este texto normativo contempla las acciones de cesación, atribuyendo su art. 54.1.d) legitimación a las entidades de otros Estados miembros de la Comunidad Europea constituidas para la protección de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios que estén habilitadas mediante su inclusión en la lista publicada a tal fin en el *Diario*

*Oficial de las Comunidades Europeas*. Y paralelamente el art. 55 habilita al Instituto Nacional de Consumo y los órganos correspondientes autonómicos o locales (e incluso las asociaciones de consumidores y usuarios presentes en el Consejo de Consumidores y Usuarios) para ejercitar acciones de cesación en otro Estado miembro de la Comunidad Europea, cuando estén incluidos en la lista publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

### III. INTERVENCIÓN EN MATERIA DE PRECIOS

#### 1. Sentido de la intervención de los precios

Los precios tienen una importancia capital en el tráfico jurídico, económico y comercial. Un precio descontrolado afecta a la línea de flotación de la inflación, que se traduce invariablemente en la pérdida de poder adquisitivo. Igualmente cumple la función de regular el consumo de un bien, evitando excesos en los productos escasos (agua, energía...) o daños al medio ambiente (vertidos, tala de árboles), y procurando un suministro estable.

Desde la variable microeconómica el precio debe ser acorde con los costes de producción, extremo que afecta al beneficio industrial, de manera que en aquellos casos en que este último se encuentre limitado, el precio se convierte en un incentivo a la eficiencia y a la productividad.

En definitiva el precio cumple una función de distribución de la riqueza, función que corresponde al poder y que, de conformidad con el art. 128 CE, se encuentra sometida al interés general y, por ende, es susceptible de intervención.

#### 2. Potestad tarifaria y potestad de ordenación de precios

Refiriéndose a la regulación de precios y tarifas, el profesor TORNOS MÁZ distingue entre la potestad tributaria, la potestad tarifaria, los precios regulados y la potestad de ordenación económica<sup>5</sup>. En la primera se incluyen las tasas, que –en tanto que tributos– se ingresan en el tesoro público correspondiente. Por su parte las tarifas se conciben como un ingreso de Derecho privado que pasan a engrosar la cuenta de explotación de un concesionario prestador de un servicio. Los precios regulados constituyen precios privados intervenidos como es el caso de los medicamentos, que –en aplicación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento– limitan el precio industrial o de fabricación y el precio de distribución o dispensación. Por último la potestad de ordenación económica deriva del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE.

La jurisprudencia es constante a la hora de distinguir entre la potestad tarifaria y la de ordenación de precios. Por todas, la STS de 2 de marzo de 2004 (Sala Terce-

<sup>5</sup> TORNOS MÁZ, J. «Intervención en precios y tarifas». En AAVV, *Lecciones y materiales del estudio... op. cit.* Págs. 112 y 113.

ra, Sección 2ª) señala que «*el Tribunal Supremo tiene reiteradamente declarado que “potestad tarifaria” y “potestad de ordenación de precios” tienen fundamentos jurídicos y finalidades diversas, pues la primera se atribuye al titular del servicio y, si la segunda, asumida generalmente hoy por las Comunidades Autónomas, CCAA, puede condicionar el ejercicio de la primera, limitando los incrementos de tarifas en razón del interés público por contener la inflación, ambas potestades no se confunden, ni puede utilizarse una con los fines de la otra sin incurrir en desviación de poder*».

En este sentido debe apreciarse una competencia compartida entre la Corporación Local, cuyo título habilitante radica en los artículos 23.2.b LBRL, 107.1 TRRL y 127 TRLRHL, y el Estado o la Comunidad Autónoma en virtud del art. 16 RD-L 7/1996. La STC 53/1984 ha destacado la compatibilidad de estas competencias aparentemente dispares, señalando que la Corporación Local está limitada y debe respetar la política de precios que emane de las Administraciones competentes en dicha materia. Por su parte el Tribunal Supremo en Sentencia de 25 de julio de 2003 se refiere a la preexistencia de un derecho –la potestad tarifaria de las Corporaciones Locales– pero limitado en su ejercicio, para hacerlo acorde con los objetivos de política económica patrocinados por el Gobierno.

### 3. Precios intervenidos

La intervención administrativa en materia de precios se proyecta en una doble vertiente, ya sea a través de la autorización de los mismos, o bien como toma de razón de cualquier variación, siempre bajo la supervisión continua de la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Economía (art. 16.6 del Real Decreto Ley 7/1996).

Los precios objeto de intervención aparecen regulados en el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica (BOE de 8 de junio de 1996), así como en la Orden de 26 de febrero de 1993, por la que se modifica el régimen de precios de determinados bienes y servicios (BOE de 12 de marzo de 1987). Ambas normas se complementan con el Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, sobre normativa en materia de precios<sup>6</sup>, y todo ello sin perjuicio de normativa sectorial<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> En derecho histórico reciente la intervención de precios se regulaba en la Ley 48/1966, de 23 de julio, que atribuía la potestad a los Gobernadores Civiles, previo informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Los Decretos Leyes 12/1973, de 30 de noviembre, de Medidas coyunturales de política económica, y 6/1974, de 27 de noviembre, por el que se instrumentan medidas frente a la coyuntura económica, distinguen entre los precios autorizados y los precios de vigilancia. El Decreto 3477/1974, de 20 de diciembre, reformado por el Real Decreto 2226/1977, de 27 de agosto, diseña un procedimiento en virtud del cual la Corporación Local eleva informe al Gobernador Civil. Por último el Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, distingue entre precios autorizados, precios comunicados y precios libres.

<sup>7</sup> Por ejemplo en materia de transportes, *vid.* el art. 117.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes por Carretera.



### 3.1. Precios autorizados

El Anexo 1 del Real Decreto Ley 7/1996 enumera la relación de precios que deben ser autorizados en ámbito nacional, a saber:

1. Electricidad.
2. Gas canalizado para usos domésticos y comerciales.
3. Gases licuados del petróleo (costes de comercialización).
4. Especialidades farmacéuticas, excepto las publicitarias.
5. Productos postales y telegráficos básicos.
6. Tarifas telefónicas y los servicios de telecomunicaciones determinados por la normativa del sector.
7. Transporte público regular de viajeros por carretera.
8. Tarifas de RENFE de transporte de viajeros de cercanías y regional, salvo disposición en contra en el contrato-programa vigente entre el Estado y RENFE.

Esta enumeración tiene carácter restrictivo, de manera que –a tenor del art. 16.3– se declaran expresamente liberalizados los precios autorizados de ámbito nacional no incluidos en este Anexo, que –de conformidad con el Anexo I de la Orden de 26 de febrero de 1993– eran –junto a los anteriores– los seguros agrarios y el transporte público de mercancías por carretera<sup>8</sup>.

Por su parte el Anexo 2 del Real Decreto Ley 7/1996 enumera los precios autorizados de ámbito autonómico<sup>9</sup>:

1. Agua (abastecimiento a poblaciones).
2. Transporte urbano de viajeros.
3. Compañías ferroviarias de ámbito autonómico.
4. Agua de regadío en las Islas canarias.

Respecto al procedimiento el art. 16.7 del Real Decreto Ley 7/1996, en consonancia con el art. 10 del Real Decreto 2695/1977, atribuye la competencia para autorizar tanto el establecimiento como la variación de tales precios a la Comisión

---

<sup>8</sup> A su vez, esta Orden Ministerial también reducía los diez y nueve precios autorizados de ámbito nacional que contemplaba el Real Decreto 2695/1977, que eran, junto a los anteriores, la leche pasteurizada, azúcar, aceites de soja, pan común y especial, fertilizantes y sus materias primas, hulla, lignito y antracitas destinados a centrales térmicas, enseñanzas subvencionadas, transporte marítimo (con exclusión de la carga general de cabotaje), transporte aéreo nacional de pasajeros, así como las tarifas de agua para regadío no establecidas por las Confederaciones Hidrográficas de ámbito supra provincial.

<sup>9</sup> Los precios autorizados de ámbito provincial quedan sin efecto con la entrada en vigor de la Orden de 26 de febrero de 1993. El Anexo 3 del Real Decreto 2695/1977 contemplaba en esta relación la leche fresca, el agua (abastecimiento a poblaciones), clínicas, sanatorios, hospitales y sociedades médicas, metro, autobuses y trolebuses urbanos, taxis y gran turismo, ferrocarriles de ámbito local y provincial (excepto FEVE), así como las tarifas de agua para regadío de ámbito provincial no establecidas por las Confederaciones Hidrográficas.

Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, previo informe de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional para los precios de electricidad; la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para las tarifas telefónicas y los servicios de telecomunicaciones determinados por la normativa sectorial; el Ministerio de Industria y Energía para el gas canalizado para usos domésticos y comerciales y los gases licuados del petróleo; y por la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía en los demás casos. Por su parte y también dentro del orden competencial, la aprobación de los precios autorizados de ámbito autonómico contemplados en el Anexo 2 corresponde a las Comisiones Autonómicas y Provinciales de Precios (art. 16.4 RDL 7/1996).

Por lo que concierne a los criterios que fundamentan y justifican las modificaciones de precios, el art. 16.2 del mismo texto legal enumera la evolución de los costes del sector y las ganancias de productividad, en el marco del establecimiento de crecimientos máximos de los precios sectoriales formulados en términos de variaciones del IPC minoradas en determinados porcentajes. De la misma manera permite que excepcionalmente puedan utilizarse técnicas alternativas, siempre que se justifiquen con carácter previo ante el órgano competente para informar las modificaciones de precios.

### 3.2. Precios comunicados

El punto quinto del art. 16 RDL 7/1996 remite en materia de precios comunicados a la Orden de 26 de febrero de 1993, que enumera en su Anexo 2 los precios comunicados de ámbito nacional y en el Anexo 4 los de ámbito autonómico, relativos exclusivamente a clínicas, sanatorios y hospitales. La relación de precios comunicados de ámbito nacional es la siguiente<sup>10</sup>:

1. Piensos compuestos.
2. Fertilizantes.
3. Productos postales y telegráficos no básicos, incluidos en la orden de 21 de enero de 1993 (*BOE* del 29).
4. Transporte de viajeros de largo recorrido y de mercancías por ferrocarril.
5. Transporte marítimo de pasajeros en butaca.
6. Transporte aéreo nacional de pasajeros.

A tenor de lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto 2695/1977, la elevación de los precios de estos bienes y servicios debe ser comunicada a la Dirección General

---

<sup>10</sup> Esta relación sustituye la enumeración de precios comunicados que recogía el Anexo 2 del Real Decreto 2695/1977 y que incluía la leche esterilizada, aluminio, tractores y maquinaria agrícola, papel prensa, harina de pescado y piensos compuestos, aceite de girasol y mezclas de aceites de semillas.

de Política Económica y Defensa de la Competencia con un mes de antelación a la fecha en que se pretenda su aplicación<sup>11</sup>.

Por otra parte el Título III del mismo texto legal establece el régimen de los precios comunicados, que pasa por la organización y funcionamiento de comisiones especiales a las que se puede encomendar el análisis de comunicaciones de aumento de precios de bienes y servicios (art. 13), la entrada en vigor de los precios nuevos (art. 14)<sup>12</sup>, la modificación de los precios cuando no estén debidamente justificados (art. 15), así como la extensión de este régimen a los precios comunicados a nivel provincial, convenientemente adaptados, en su caso, a las peculiaridades específicas de dicho ámbito (art. 16).

### 3. Precios y libre competencia

El precio constituye un elemento capital en el funcionamiento del mercado y viene definido gráficamente por la intersección de las curvas de la oferta y la demanda; dicho de otra manera, los precios de los bienes y servicios se forman de manera competitiva. Cuando el precio se encuentra intervenido aparece la Administración y el Derecho.

La intervención de precios debe interpretarse restrictivamente en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto el art. 38 CE contempla la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

La jurisprudencia constitucional ha definido la libertad de mercado como la facultad «no sólo para crear empresas y, por tanto, actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado» (STC 225/1993). En sede doctrinal SORIANO GARCÍA define el libre mercado como «la institución en la que los agentes pueden entrar, permanecer y salir libremente en el intercambio de bienes y servicios»<sup>13</sup>.

En esa confluencia entre mercado, Derecho y Estado la libertad de mercado se protege con un régimen garante para los consumidores y usuarios (La Ley 7/1998, de Condiciones Generales de la Contratación, y el Texto Refundido de la Ley Ge-

<sup>11</sup> Una vez extinguida la Junta Superior de Precios por el art., 16 del Real Decreto Ley 7/1996, sus funciones para los precios autorizados quedan asumidas por la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía, guardando silencio esta norma en los casos de los precios comunicados. Por su parte en el punto seis de este mismo precepto, las competencias de la suprimida Junta Superior de Precios para desarrollar y mantener la información que permita el seguimiento permanente de los precios de los principales bienes y servicios en sus distintos niveles de comercialización, quedan asumidas por la Dirección General de Comercio Interior.

<sup>12</sup> A los treinta días naturales de su asiento de entrada en el Registro, salvo notificación expresa en contrario justificada por la importancia o complejidad de la materia, en que la Administración podrá demorar hasta un mes la elevación de precios que se pretende.

<sup>13</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., *Derecho Público de la Competencia*. Marcial Pons. Madrid, 1998.

neral de Defensa de Consumidores y Usuarios), así como la libre competencia<sup>14</sup>, regulada en los artículos 81 y siguientes del Tratado de la Unión Europea, y en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

En aquellos sectores cuyos precios se hallan intervenidos, especialmente en aquellos casos sujetos a concesión administrativa, la competencia es previa, en el proceso de concurrencia competitiva, si bien con carácter posterior el concesionario no puede incrementar el precio sin una autorización administrativa que restablezca el equilibrio económico financiero. En estos supuestos el concesionario presta el servicio en exclusiva sin que el usuario del mismo pueda elegir, de manera que el precio pierde toda su función reguladora del mercado.

En este sentido la STS de 20 de abril de 2004 admite una limitación del principio de libertad de empresa como consecuencia de la intervención en materia de precios. Así y refiriéndose a los precios de los gasóleos señala que *«atribuida por la Ley a la Administración la potestad de establecer un sistema de determinación automática de precios máximos de los GLP, no puede hablarse, en primer término, de una lesión al derecho de libertad de empresa, pues este derecho puede ser delimitado de acuerdo con las exigencias de la economía general, como el propio art. 38 de la Constitución se preocupa de señalar; y estas exigencias imponían asegurar que la mejora en la gestión económica de las empresas se traslada al usuario final con el fin de conseguir unos precios lo más bajos posible»*.

Es más, esta Sentencia llega a admitir que la variación de precios por parte de la Administración forma parte del riesgo y ventura del empresario: *«la empresa debe prevenir dentro de su estrategia comercial las variaciones que se produzcan en el mercado mediante mecanismos de prevención de riesgos ya sean internos o externos, y dentro de esas previsiones debe contar con los cambios que la Administración pueda introducir en la fijación de los precios de acuerdo con la Ley»*.

#### 4. Márgenes comerciales

Una cuestión que exige un debate en profundidad consiste en los márgenes comerciales de los precios intervenidos.

El art. 18 del Real Decreto 2695/1977 se limita a admitir la existencia de márgenes comerciales con carácter de máximos (apdo. 4), que podrán establecerse en valor absoluto, en porcentaje o en forma de índices multiplicadores (apdo. 3), y que no podrán ser variados sin autorización del Ministerio de Economía y Competitividad, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (apdo. 1).

---

<sup>14</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., *Derecho de la Competencia: Aspectos generales*. En AAVV, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*. Tomo VIII. Los Sectores Regulados. Volumen I. Iustel. Madrid, 2009. Pág. 51.

En un contexto de economía de mercado y de régimen de libre competencia, el margen comercial forma parte del juego de la oferta y la demanda: a más demanda, el precio es más caro y el beneficio industrial será más amplio, y viceversa. Por el contrario en un precio autorizado o comunicado sucede que no sólo se intervienen los costes de producción y distribución o comercialización, sino también el beneficio industrial.

En sede civil la jurisprudencia se ampara en el art. 1594 del Código Civil («*El dueño puede desistir, por su sola voluntad, de la construcción de la obra aunque se haya empezado, indemnizando al contratista de todos sus gastos, trabajo y utilidad que pudiera obtener de ella*») para admitir una indemnización del 15 por 100 del total del importe no satisfecho de la ejecución de una obra que se interrumpe por desistimiento del promotor, y ello en concepto de beneficio industrial. Así podrían citarse la STS 1117/2001, de 3 de diciembre, STS 840/1996, de 17 de octubre, STS 474/1993, de 13 de mayo, SAP de La Rioja 641/2000, de 28 de diciembre, o la SAP de Valencia 41/2007, de 30 de enero, que expresamente admite «*la indemnización a percibir por la demandante apelada en el importe del 15% del total importe no satisfecho por la recurrente, consistente en el beneficio industrial o utilidad a que se refiere el artículo 1594 del Código Civil (...) por ser aquella proporción la que usualmente se utiliza en el ámbito mercantil a la hora de hacer presupuestos de diversas actividades*» (FJ Segundo).

En sede administrativa tradicionalmente la Administración licita obra pública calculando un presupuesto de ejecución de obra, al que se añade un porcentaje adicional del 13 por 100 en concepto de gastos generales (personal, mantenimiento de infraestructura...) y otro 6 por 100 como beneficio industrial.

Y más concretamente en el seno del derecho de la contratación del sector público, el art. 131 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, incluye en el presupuesto base de licitación tanto los gastos generales de estructura que inciden sobre el contrato, como el Impuesto sobre el Valor Añadido. En el primer concepto este precepto admite entre un 13 y un 17 por 100, a fijar por cada Departamento ministerial, en concreto de gastos generales de la empresa, gastos financieros, cargas fiscales, tasas de la Administración legalmente establecidas, que inciden sobre el coste de las obras y demás derivados de las obligaciones del contrato; como también señala que los gastos generales comprenden el 6 por 100 en concepto de beneficio industrial del contratista.

Tanto en un caso como en otro el Reglamento General de Contratación contempla que estos porcentajes puedan ser modificados con carácter general por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos cuando por variación de los supuestos actuales se considere necesario.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, G. «Regulación económica y modelo de Administración. La necesaria reforma institucional». AAVV, *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo I*. Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla-Civitas. Madrid, 1994.
- CANO CAMPOS, T. «La intervención pública en la economía y sus técnicas». En AAVV, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*. Tomo VIII. Los sectores regulados. Vol. I. Iustel. Madrid, 2009.
- SORIANO GARCÍA, J. E., *El Poder, la Administración y los Jueces*. Iustel Madrid, 2012.
- «Derecho de la Competencia: Aspectos generales». En AAVV, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*. Tomo VIII. Los Sectores Regulados. Volumen I. Iustel . Madrid, 2009.
- *Derecho público de la competencia*. Marcial Pons. Madrid, 1998.
- TORNOS MÁ, J. «Intervención en precios y tarifas». En AAVV, *Lecciones y materiales del estudio del Derecho administrativo*. Tomo VIII. Los Sectores Regulados. Volumen I. Iustel. Madrid, 2009.

**RESUMEN:** La intervención administrativa ha experimentado una evolución hacia la privatización y la desregulación. En materia de precios la intervención tradicionalmente ha desplegado sus efectos a través de los precios autorizados y los precios comunicados. A día de hoy estos precios intervenidos subsisten como elemento de protección del consumidor, si bien deben ponerse en relación con las reglas de la libre competencia.

**PALABRAS CLAVE:** Precios, tarifas, consumidores, intervención administrativa, libre competencia.

**ABSTRACT:** Administrative intervention has suffered an evolution towards privatization and de regulation. Traditionally referring to prices, intervention has meant authorised and communicated prices. Nowadays intervened prices survive as consumer's protection, but they have to be put in relation with free competence's rules.

**KEY WORDS:** Prices, rates, consumers, administrative intervention, free competence.

Recibido: 10 de octubre de 2013  
Evaluado: 1 de diciembre de 2013  
Aceptado: 9 de diciembre de 2013