

LA ORDENACION ADMINISTRATIVA DE LOS PRECIOS PRIVADOS

(Análisis del ordenamiento italiano) (*)

POR

JOAQUÍN TORNOS MAS

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Planteamiento general*. 2. *Delimitación del objeto de estudio*. A) Intervenciones administrativas que inciden de forma indirecta sobre los precios de las relaciones entre particulares. B) Actos y medidas de la Administración que, si bien afectan de forma directa al tema de los precios, se excluyen por los motivos que se explicitan de la temática de este trabajo. II. *Evolución de la normativa en materia de precios*: 1. *Los orígenes: La política de guerra*. 2. *El Estado corporativo*. 3. *Política de posguerra. Institucionalización de las medidas de necesidad*. 4. *Intentos de racionalización. La «ideología» planificadora*. 5. *Del fracaso del Plan a la solución de emergencia: bloqueo de los precios*. 6. *Disposiciones recientes*. III. **PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL PROBLEMA**: 1. *Determinación de precios, autonomía negocial y Constitución*. 2. *Corte Constitucional y disciplina de precios*. IV. **ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA INTERVENCIÓN SOBRE LOS PRECIOS**: 1. *Planteamiento general*. 2. *La necesaria coordinación: el Plan*. 3. *La ejecución de la política de precios*. A) Comité Interministerial de Precios (CIP). B) Comités Provinciales de Precios (CPP). C) Cajas de Compensación (*Casse di Conguaglio*). 4. *Influencia de la política del Mercado Común en el sistema nacional de precios*. 5. *Valoración de la organización establecida en materia de precios*. V. **POTESTAD DE TASACIÓN Y PRECIO IMPERATIVO**: 1. *Consideraciones previas*. 2. *Elaboración del precio imperativo*. A) Reglamentación general y limitación. B) De la norma general al acto en concreto: la directiva. C) El acto-precio. a) *Naturaleza jurídica del precio administrativo*. b) *Carácter ablativo del precio administrativo*. c) *Tipología de los precios administrativos*. c') *Precios generales y singulares*. c'') *Precios fijos, máximos y mínimos*. 3. *Incidencia del precio administrativo en el «status» del administrado: garantías del particular*. A) *Disciplina de precios e indemnización*. B) *Procedimiento*. a) *Análisis de los costes*. b) *Participación de categorías interesadas*. C) *Impugnación*. D) *Revocación y retroactividad*. 4. *Eficacia de la disciplina de precios*. A) *Vigilancia*. B) *Sanciones*. a) *Sanción penal*. b) *Sanción administrativa*. c) *Sanción civil*. 5. *El precio administrativo y su reflejo en la doctrina civilista*. VI. **LA DISCIPLINA DE LOS PRECIOS EN LA SOCIEDAD ACTUAL: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA GENERAL**: 1. *La crisis de una política imperativa*. 2. *Esquema básico de un nuevo modelo: Plan, dirección y ejecución*. A) *«Indirizzo» político*

(*) El presente trabajo es un resumen de la tesis doctoral que, bajo la dirección del profesor ROVERSI-MONACO y con el título de *La determinazione autoritativa dei prezzi*, leí en Bolonia el 7 de junio de 1977, obteniendo la máxima calificación. Estas páginas, en donde se ha pretendido sintetizar los temas de mayor interés para el lector español, constituyen, al mismo tiempo, una primera aportación de la monografía que, sobre este tema y referida esencialmente al Derecho español, espero publicar en fecha próxima.

económico y planificación. B) Alta administración y política general del Gobierno. C) Actividad administrativa. 3. *Parlamento, Región y Municipio en la política de precios*. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Planteamiento general*

Cuando en los tiempos actuales voces públicas y privadas se alzan día tras día para poner de relieve que la evolución de los precios de mercado preocupa a la sociedad y las miradas y expectativas se dirigen de inmediato a la Administración, preguntándose el por qué y el cómo de su actuación, al mismo tiempo que le exigen uno u otro tipo de responsabilidades, cuando ocurren estas cosas, es lógico concluir que estamos ya muy lejos de aquella visión del precio de mercado como objeto del contrato entre particulares y fruto de la autonomía negocial de los mismos.

No es preciso insistir ni detenerse en relacionar este fenómeno con la repetidamente denunciada crisis de los postulados jurídicos del Estado liberal de Derecho (1) y la consecuente confusión de las esferas del Derecho público y privado. La doctrina privatista ya dio el toque de atención sobre este proceso cuando vio peligrar en un primer momento todo su sistema jurídico (2), para evolucionar posteriormente hacia posturas más abiertas a la nueva realidad social (3). Hoy la crisis

(1) En relación con la crisis del Estado Liberal y la consecuente crisis de sus postulados jurídicos fundamentales existe una amplísima bibliografía. Últimamente pueden consultarse, GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, así como las distintas colaboraciones recogidas en la obra que bajo la dirección de POULANTZAS lleva por título *La crisis del Estado*, Barcelona, 1977.

(2) Autores como DURAND, RIPERT, SAVATIER, JOSSEBRAND o FARJAT representan en líneas generales esta tendencia. A modo de síntesis de esta interesante problemática, *vid.* GARRIDO FALLA: *Las transformaciones del régimen administrativo*, Madrid, 1962, pp. 127-135 y RODOTA: *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1971, pp. 205-285, en donde se recogen las posturas de diversos autores.

(3) En líneas generales, puede notarse cómo la creencia en una autonomía negocial absolutamente ajena a injerencias de intereses generales o «políticos» fue cediendo el paso al reconocimiento, en primer lugar, de unos genéricos límites que se concretaban en nociones tan vagas como orden público o buena fe comercial, para pasar, en un segundo momento, a admitirse la funcionalización de este principio, lo que llevó a condicionar el ejercicio de la libertad de los particulares al juicio sobre la legalidad de la relación jurídica que surgía de su actividad (*vid.* al respecto BETTI: *Teoria general del negocio jurídico*, Madrid, 1971, pp. 71 a 83 y ROMAGNOLI: «Notazioni in tema di autonomia funzionale», en *Diritto dell'economia*, 1961, pp. 222 y ss.). No obstante, en esta época el poder

de aquel tipo de Estado, así como la falacia de la incomunicación entre el Derecho público y el privado son hechos aceptados sobre los que no es preciso volver (4).

Si es preciso, al menos así lo he creído, examinar desde la perspectiva del Derecho administrativo la respuesta técnica que se ha dado en el momento en que la sociedad ha asumido como una necesidad inexcusable el hecho de que el poder público interviniera de forma directa en sus relaciones mercantiles. A nadie escapa tampoco que esta toma de conciencia ha sido propiciada por los mismos intereses que en su día defendieron los excelsos postulados de la libertad e igualdad propios de la ideología liberal, precisamente cuando la fuerza de los hechos y el dominio del aparato del Estado les ha llevado a ver con buenos ojos el que sus disputas se racionalizaran a través de los cauces del Derecho público. Las guerras o las situaciones de depresión económica han sido, por último, la excusa para sustituir el andamiaje ideológico liberal por la nueva defensa del protagonismo estatal, y de esta forma una profusa normativa de contenido intervencionista se ha ido convirtiendo en técnica consustancial al Estado actual, al tiempo

público trataba todavía con carácter exclusivo de garantizar la justicia de las singulares relaciones privadas, manteniendo para ello artificialmente la pureza del sistema de libre-cambio. En una última etapa, que es la que a nosotros interesa, el Estado asume como fin propio la salvaguardia del sistema económico, importándole el equilibrio general de los procesos de intercambio, recurriendo a las técnicas de planificación y a la determinación de los precios de las relaciones entre particulares y no, como antes, al simple control *a posteriori* de la justicia de las distintas compraventas. Sobre esta última fase, *vid.* CATAUDELLA: *Il richiamo all'ordine pubblico ed il controllo di meritevolezza come strumento per l'incidenza della programmazione economica*, Milano, 1971, y FERRI: «Autonomía privada, libera iniziativa economica e programmazione», en *Archivio Giuridico*, 1968, pp. 33 y ss.

(4) Por lo que se refiere a la falsa incomunicación entre Derecho público y privado, así como a su justificación por unas razones histórico-políticas concretas, *vid.* BULLINGER: *Derecho público y Derecho privado*, Madrid, 1976, en donde se pone de relieve cómo el Derecho privado buscó una imposible autonomía a través de un proceso de abstracción que lo llevó a alejarse de la realidad. Así, el citado autor afirma, en la página 62 de la obra citada, que «la posición jurídica de los ciudadanos, en lo referente a sus recíprocas relaciones, adquiriría sus auténticos perfiles, por lo tanto, únicamente a la luz de la coexistencia del Código civil general, tanto con las vinculaciones impuestas por el bien común, de que se hacía reserva en aquél, como con otras normas jurídicas especiales, tales como las contenidas, por ejemplo, en el ordenamiento sobre los precios o el suelo, normas estas que, en tanto que disposiciones específicas de una comunidad política, bien podrían ser atribuidas al Derecho público, pero que, en su condición de preceptos relativos a las relaciones jurídicas entre los ciudadanos, encajaban no menos perfectamente en el Derecho privado; porque precisamente fuera del abstracto Derecho privado general construido desde el iusnaturalismo, apenas resulta factible una división categorial dualista del Derecho en público y privado».

que ha terminado por arrinconar de forma paulatina los viejos postulados liberales.

Pues bien, este proceso de carácter general encuentra en el estudio de los precios de mercado un excelente tema, testigo a partir del cual es posible examinar de forma precisa los distintos problemas jurídicos que una temática de horizontes tan generales como la aquí apuntada plantea, temática que a nuestros efectos va a reducirse al estudio de los problemas que surgen cuando el precio de mercado deja de ser fruto de la autonomía negocial para convertirse en manifestación de una potestad administrativa.

Ante este concreto enunciado es preciso detenerse en el examen del cómo se ejerce esta potestad pública, a través de qué formas jurídicas y con qué organización se pone en práctica esta intervención administrativa. La autonomía negocial es un concepto a revisar en su totalidad (5), pero tampoco basta con aceptar acriticamente como alternativa válida y suficiente la noción de potestad administrativa, de coacción o imperio, pues, por un lado, es el propio poder administrativo el que trata de recurrir cada vez en mayor grado a nuevas formas de concierto o acuerdos con los particulares (6), mientras que el acto unilateral administrativo es un concepto que puede encerrar bajo la misma forma jurídica contenidos y funciones de muy distinta índole (7). En

(5) La pregunta crucial ante la noción de autonomía negocial es la que se formula BARCELONA: «Un falso dilema: libertà o coazione», en *L'educazione del giurista*, Bari, 1973, al constatar cómo hoy la autonomía contractual no es más que la posibilidad de entrar o no en determinadas relaciones, convirtiéndose en factor propulsor de la circulación de los bienes pero sin determinar el contenido de esas relaciones, lo que lleva a situar el viejo principio de libertad negocial al margen de la organización del mercado. La pregunta concreta que realiza BARCELONA es la siguiente: «si la libertad negocial individual no es ya un factor constitutivo del mercado, si, por tanto, el mercado no es ya el centro de la libre concurrencia, ¿cuáles son los poderes y los sujetos competentes para realizar esta organización? ¿Qué criterio sustituye al criterio del intercambio y la equivalencia?». La respuesta, añadirá, exige descender desde el nivel de las estructuras jurídicas hasta el examen de la organización real del mercado.

(6) Esta tendencia hacia fórmulas de economía concertada tiene una concreta plasmación en el tema relativo a la disciplina de precios. A partir de la experiencia inicial francesa (vid. al respecto DUTHEIL DE LA ROCHÈRE: *Le régime conventionnel des prix: engagements de stabilité et contrats de programme*, París, 1967, y PIQUEMAL PASTRE: *Une expérience d'acte économique: le contrat programme*, en «RDPS», 1974, p. 2), experiencias similares se han seguido tanto en Italia como en España (vid. *infra* nota 16).

(7) Vid. sobre este punto las sugestivas reflexiones que hace PUGLIESE: *Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione*, en «RTDP», 1971, páginas 1489 y ss., quien, frente a los métodos de economía concertada, defiende la necesidad de articular trámites procedimentales en donde se defina la voluntad administrativa a través de la participación en los mismos de los intereses sociales con poder «real» de determinación del interés general. Igualmente, vid.

definitiva, en el Estado pluralista en que se desenvuelve la Administración actual la defensa de los intereses generales ya no se identifica de manera inmediata con el recurso a formas de derecho público. La actividad administrativa sobre los precios exige, por lo tanto, examinar tanto los problemas formales que plantea la supresión del clásico acuerdo de voluntades privadas como los problemas relativos a la organización de esta actividad y la necesidad de garantizar un contenido auténticamente público a las decisiones que en ejercicio de esta potestad ordenadora del mercado adopta la Administración. Aquí radica un problema de gran importancia y el Derecho administrativo debe dar una respuesta acorde con su contenido de Derecho público y con la situación real en que se desenvuelven las relaciones sociales del Estado actual, si es que se quiere evitar el regreso a épocas de corporativismo encubierto o la conversión del actuar administrativo sobre la economía en una permanente disfunción (8).

2. *Delimitación del objeto de estudio*

Lo dicho hasta ahora permite entrar de lleno en el tema objeto de este estudio, es decir, la fijación de precios por la Administración en las relaciones entre particulares. Este enunciado, no obstante, exige como trámite previo acotar su propio contenido, que no debe identificarse, vaya esto por delante, ni con un examen general del intervencionismo estatal en las relaciones mercantiles, ni siquiera con toda la rica y amplia problemática que puede quedar englobada alrededor del tema de los precios. Es necesario, pues, un proceso de depuración que vaya separando aquellas parcelas del saber que, relacionadas con nuestro trabajo, no han sido aquí abordadas.

Para conseguir este objetivo se seguirá un proceso de exclusión, separando, en primer lugar, los temas con una relación indirecta y, posteriormente, las intervenciones que, no obstante referirse al punto concreto de los precios, no se examinan aquí.

A) Intervenciones administrativas que inciden de forma indirecta sobre los precios de las relaciones entre particulares:

MADIOT, Y.: *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral: recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français*, París, 1971.

(8) Denuncian estos riesgos de forma abierta, BARBERA: *Le istituzione del pluralismo*, Bari, 1977, y GIANNINI: *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, páginas 309-332.

a) En este primer apartado deben mencionarse todas aquellas actuaciones de la Administración dirigidas a ordenar el mercado en su aspecto organizativo, es decir, aquellas intervenciones cuyo fin es lograr un sistema en donde los precios se fijen de forma libre y ordenada, con la mayor transparencia posible. A modo de ejemplo cabe citar las disposiciones tendentes a reestructurar los mercados y las limitativas de las prácticas restrictivas de la competencia.

b) Intervenciones administrativas que, a pesar de tener por objeto el instituto contractual, no afectan al precio en concreto, sino a otros elementos, como pueden ser el sujeto (obligación de comprar o vender a determinadas personas), o bien el objeto del mismo contrato (contingencias).

B) Actos y medidas de la Administración que, si bien afectan de forma directa al tema de los precios, se excluyen por los motivos que se explicitan de la temática de este trabajo:

a) En algunos casos la Administración puede fijar un precio como consecuencia de haberle sido atribuida en determinada materia una función arbitral. Así el Derecho español recoge la posibilidad de que en el sector eléctrico sea la Administración quien fije el precio del suministro de energía entre dos empresas privadas (9).

b) Casos en que la intervención administrativa sobre los precios no está dirigida a ordenar el mercado, sino a obtener unos ingresos a cambio del bien o servicio que se presta. En estas ocasiones no existe en propiedad una injerencia sobre relaciones privadas, existiendo por contra una intervención sobre situaciones particulares concretas dentro de una específica relación Administración-particular.

b') El ejemplo más claro de este tipo de actuaciones administrativas son los contratos que celebra la Administración con los particulares; ésta influirá sobre los precios de los mismos, pero tal supuesto está fuera de nuestro campo de estudio, pues ni son precios administrativos ni afectan a las relaciones entre particulares (10).

(9) *Vid.* SALAS, J.: *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bologna, 1977, p. 110.

(10) Problema distinto, y sin duda de gran interés, es el efecto que pueden tener los precios imperativos fijados por la Administración en materia de contratos administrativos. Sin pretender entrar en el tema, apunto únicamente las consecuencias que pueden derivarse de lo dispuesto, por ejemplo, en el sistema español por el Decreto-ley de 17 de noviembre de 1975. Este Decreto-ley vincula en su artículo 16,3 la revisión de los precios de los contratos administrativos a la modificación de los precios que haya realizado la propia Admi-

b'') Precios de venta que determina la Administración para aquellos bienes que se encuentran en régimen de monopolio. Tampoco hay aquí una injerencia sobre relaciones privadas, justificándose el precio administrativo por la necesidad de obtener unos ingresos para el público, circunstancia que ya llevó anteriormente a sustraer esta actividad en su totalidad del libre comercio (11).

b''') Directamente relacionado con el caso anterior, planteamos ahora el supuesto de forma más conflictiva, al tener que enfrentarnos con el siempre difícil tema de la noción de servicio público. En efecto, en principio parece fácil establecer una línea divisoria clara entre la tarifa, o precio del servicio público, y la tasa, o precio de intervención, limitando el presente trabajo al segundo supuesto.

No obstante, este simple enunciado podría llevar a confusión. La extraordinaria expansión de la noción de servicio público ha hecho falsa la correlación servicio público-tarifa, correlación que únicamente puede seguir manteniéndose dentro del llamado servicio público subjetivo y no en el llamado servicio público objetivo o impropio (12). Así, pues, parece oportuno limitar la noción de tarifa al servicio público subjetivo, vinculando la noción de tasa al servicio público objetivo. La razón de esta distinción reside en el hecho de que, así como la tarifa deriva de la titularidad de la Administración sobre un sector en concreto de la vida económica, la tasa deriva de la voluntad de la Administración de intervenir sobre determinadas relaciones mercantiles. Puede darse el caso de que esta tasación coincida con otra serie de intervenciones administrativas sobre el mismo sector, lo que llevará a hablar de servicio público impropio, pero esta circunstancia no debe hacer olvidar de dónde traen causa estas intervenciones, que en ningún caso derivan de la previa asunción de titularidad de esta actividad por parte de la Administración. Por tanto, en los casos en que el «servicio público» surge *a posteriori* seguiremos con un precio que la Administración fija para ordenar las relaciones entre particulares y no para

nistración, lo cual supone relacionar esta revisión con la teoría del «hecho del príncipe». Esta problemática será abordada con mayor extensión en el trabajo en curso sobre el régimen de precios administrativos en el Derecho español.

(11) Así, por ejemplo, el precio de la sal y el tabaco, productos monopolizados por la Ley de 17 de julio de 1942, núm. 907.

(12) En relación a estos conceptos, *vid.* POTOTSCHNING: *I servizi pubblici*, Padova, 1964. GÓMEZ-FERRER, R.: *El régimen general de los centros privados de enseñanza*, publicado en el núm. 70 de esta REVISTA, año 1973, pp. 23 y ss. ENTRENA CUESTA: *El servicio de taxis*, publicado en el núm. 27 de esta REVISTA, año 1958, pp. 29 y ss.

resarcir la gestión del servicio que previamente asumió la Administración (13).

En definitiva, únicamente se excluyen de este trabajo las tarifas de los servicios públicos subjetivos, ya que su razón de ser descansa en unos presupuestos distintos a los del precio imperativo impuesto para ordenar el mercado (14).

c) Los precios fijados por los Colegios profesionales para las actividades realizadas por sus miembros también deben excluirse, aunque su catalogación jurídica no aparece muy clara dentro de las categorías anteriores. Evidentemente, no existe un servicio público, pero tampoco se trata de un precio imperativo que vincule relaciones libres, pues existe una especial relación dentro del ámbito colegial. Sin profundizar en el tema, excluimos estos precios, de regulación confusa y variada, de nuestro estudio (15).

d) Por último, cabe también marginar todos aquellos precios que no hayan sido fijados por la Administración a través de un procedimiento imperativo, ya respondan al modelo de acción concertada y sean fruto del acuerdo entre Administración y particulares interesados (16), ya obedezcan a una actividad de fomento, dirigida a garan-

(13) Vid. sobre el tema ARIÑO ORTIZ: *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla, 1976, pp. 73 y ss.; aunque no cteo que pueda basarse la distinción entre tasa y tarifa en razón, fundamentalmente, del carácter coyuntural de la primera, tal como parece hacer el autor citado.

(14) Igualmente, es indiferente que la tarifa sea impuesta directamente por la Administración o «fijada» por ésta y aplicada por el concesionario. Evidentemente estos «precios» inciden de forma directa en la ordenación del mercado, pero su justificación legal es principalmente la titularidad administrativa de la actividad en su conjunto.

(15) La elaboración de estos precios sigue los pasos siguientes: la categoría profesional interesada formula una propuesta, decidiendo el Ministro o el Jefe del Estado un precio mínimo que será vinculante para los miembros de la categoría a partir de este momento. A pesar de afectar a relaciones entre particulares y fijarse imperativamente por la Administración, la particular tramitación y el tratarse de un precio mínimo justifica que excluyamos este tipo de precios del presente estudio; además su finalidad responde más a criterios de equidad y ordenación de determinadas profesiones que a un intento de incidir en la política económica. Sobre el tema vid. GIANNINI, *op. cit.*, p. 224, quien los incluye dentro de una genérica potestad tarifaria que antepone a los precios imperativos.

(16) No cabe duda que la fijación de precios mediante técnicas de economía concertada constituye la técnica más en boga en nuestros días. Iniciada en Francia con la utilización desde 1965 de las técnicas de los «contratos de estabilidad», «contratos de programa» y «contratos anti-alza», se extendió luego a otros países. Así, se recoge en Bélgica, en donde son también posibles los «contratos de programa» (vid. FAVRESSE, J. M. y otros: *Aspects juridiques de l'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique*, Bruselas, 1976, p. 35), y también en España en el Decreto-ley de 3 de octubre de 1966 y el Decreto de 18 de diciembre de 1971. El sistema de economía concertada también influyó en el ordenamiento italiano, según se desprende de las directivas del Comité Inter-

tizar determinados niveles de precios que se renuncia, sin embargo, a imponer coactivamente (17).

El proceso de exclusión seguido hasta ahora permite y exige delimitar el objeto del presente trabajo en sus justos límites, trabajo que consistirá en el estudio de la potestad administrativa para fijar de forma unilateral los precios de las relaciones mercantiles entre sujetos privados (18).

Frente a la concreción por exclusión es preciso insistir también en las notas positivas que configuran la temática de estas páginas y que justifican la elección de la misma como objeto de reflexión.

Dentro de este planteamiento es posible distinguir un doble motivo de interés. Por un lado se ha escogido un tema que, enmarcado dentro del muy sugestivo campo de la intervención administrativa en la economía, permite reflexionar sobre una de las parcelas de esta creciente y amplísima esfera de actuación de la Administración. Me refiero a la concreta intervención ordenadora o conformadora, mediante la que no se realiza una prestación de servicios en sentido estricto, pero se trata de imponer unos criterios públicos y de racionalización que regulen unas complejas relaciones que escapan al autoequilibrio perseguido por el sistema puro de mercado. La potestad administrativa para fijar precios recoge, pues, en primer lugar, toda esta amplia y sugerente problemática.

Por otro lado, si atendemos a la definición que se dio más arriba del objeto de este trabajo, es fácil comprobar cómo esta potestad conformadora de la Administración interesa en tanto incide de forma unilateral sobre relaciones entre particulares. Dos notas, pues, nos aparecen aquí con un contenido y una trascendencia nada desdeñable. La unilateralidad de esta acción administrativa exige reflexionar sobre las técnicas jurídicas de intervención en la economía, y replantearse seriamente su contraposición con las técnicas de economía concertada. El problema desborda la ambición de este trabajo, pero no obstante

ministerial para la Programación Económica (CIPE) de 26 de junio y 17 de julio de 1974. Vid., en relación a estas directivas, Bosco: *Il regime giuridico dei prezzi in congiuntura di inflazione*, Napoli, 1974, pp. 45-50.

(17) Precios de garantía que la Administración se compromete a pagar por determinado producto pero sin que lo imponga como mínimo ni máximo.

(18) Como última excepción hay que destacar que se excluyen aquellas relaciones privadas que por su particularidad han sido tratadas también especialmente por el ordenamiento; como ejemplo puede citarse la relación de trabajo o los contratos de arrendamientos urbanos, supuestos en los que toda la relación se ve mediatizada por las normas imperativas.

se quiere dejar constancia de un tema de indudable interés y que motivó una opción concreta cuando se renunció a tratar la determinación de los precios a través de técnicas de economía concertada. Al margen de la autonomía que pueden tener ambas formas de actuación administrativa, es importante destacar aquí la necesidad de replantear la relación que poseen el acto unilateral y el concierto e insistir en la conveniencia de abandonar una visión limitada a la forma final y externa de concreción del acto administrativo para examinar las semejanzas y diferencias de ambas técnicas desde una perspectiva procedimental que tuviera en cuenta el proceso de elaboración del acto unilateral frente al concierto o negocio. Quede, de momento, apuntado el tema.

Junto a la unilateralidad, el habernos limitado a los negocios entre particulares como objeto de la política de precios tiene también una clara justificación, pues enlaza así nuestro estudio con el tema de las relaciones entre Derecho público y privado, tema de permanente presencia a partir de la creciente injerencia de los poderes públicos en las esferas antes reservadas al Derecho privado con criterios más o menos estables. Concretamente aquí la autonomía negocial va a ser el instituto víctima del expansionismo de la Administración al limitarse la facultad de fijar libremente los precios. También aquí va a ser posible estudiar las formas jurídicas que el Derecho administrativo utiliza para determinar los precios en sustitución del anterior acuerdo entre particulares, con los distintos problemas que esta sustitución de formas privadas en favor de formas públicas ocasiona.

Estas últimas palabras dan pie a unas reflexiones finales con las que cerrar esta breve introducción, a través de las cuales quisiera poner de relieve los problemas socioeconómicos que laten bajo estos planteamientos jurídicos. La razón fundamental que ha llevado a poner énfasis en el carácter coactivo de la política de precios de la Administración ha sido el deseo de separar de forma nítida este tipo de actuación de las políticas basadas en los acuerdos o conciertos entre Administración y administrados que se utilizan como técnica concreta de administrar y que tratan de presentarse, en especial dentro de la administración económica, como políticas liberalizadoras y fomentadoras de la participación de los administrados en las tareas administrativas (19).

(19) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1974, p. 489. No está de más traer aquí la propia definición que

Frente a esta concreta técnica de administración que se defiende como alternativa válida al desbordamiento de funciones de la Administración se antepone aquí la necesidad de volver al acto unilateral de la Administración, lo que no significa, y esto debe quedar claro, que al decir esto se pretenda regresar a la solitaria voluntad de los órganos de la Administración. La contraposición no debe reducirse a los términos acto unilateral-acción concertada con «participación» de los administrados, pues es preciso desmitificar esta participación que de hecho está limitada a las fuerzas económicas en situación real de pactar, y tratar de establecer los cauces legales para que la participación y la colaboración se articulen en el interior de unos procedimientos administrativos que tengan en cuenta una pluralidad de sujetos y cuyo fruto sea un acto imperativo, unilateral. Hay que insistir, por tanto, en la transformación del proceso de elaboración del acto unilateral, desarrollar la investigación en torno a la administración consultiva y su papel en la dirección de la economía, así como estudiar con detalle el complejo tema de la participación.

Con todas las limitaciones e incertidumbres en que todavía nos movemos, es, repito, importante ofrecer esta alternativa frente a las técnicas de economía concertada, en donde las líneas maestras de actuación se fijarán por acuerdos en los que el poder público hará dejación de gran parte de sus prerrogativas de imperio, y la libertad se reducirá a pactos ocasionales entre las grandes fuerzas del mercado.

Recordar la necesidad de una política de precios basada en actos unilaterales, que se encuadran en un complejo proceso de decisiones dirigidas a lograr una síntesis y defensa de los intereses colectivos que se agitan en la sociedad actual, es la vía que parece más adecuada para introducir elementos de democracia y racionalidad en el interior de unas decisiones administrativas de extraordinaria importancia como son las relativas a la política de precios, pues no basta con reclamar una libertad de negociar con la Administración (que se reduciría a los pactos Administración-grupos de poder), siendo preciso que las instancias representativas impongan los cauces jurídicos que per-

el conocido defensor de la economía concertada, BLOCH LAINE, da en su libro *En busca de una economía concertada*, Madrid, 1965, en relación a este concepto: «Es un régimen en que los representantes del Estado (o de las colectividades secundarias) y los representantes de las empresas (cualquiera que sea su régimen) se reúnen organizadamente para intercambiar sus informaciones, confrontar sus posiciones y, conjuntamente, tomar decisiones unas veces, y otras, formular opiniones dirigidas al Gobierno.»

mitan una real participación y colaboración en el proceso de decisión de la política a seguir por la Administración.

En el Estado pluralista actual la renuncia al protagonismo de los poderes públicos no es más que la dejación de unos fines de interés general en las manos de los poderes económicos de hecho, con la agravante de que estos últimos pueden llegar a disfrutar de ciertas prerrogativas del poder público mediante pactos y acuerdos con la propia Administración.

En definitiva, no debe olvidarse que la política de precios supone, en primer lugar, decidir y escoger entre una serie de opciones que adquieren un contenido enormemente conflictivo dada la configuración del Estado pluralista, o Estado de las Asociaciones, como ha sido definido recientemente (20). La forma jurídica para adoptar esta respuesta podrá ser, o la pretendida «libertad» de los acuerdos Administración-grupos de poder, o el acto imperativo decidido a través de los cauces legalmente establecidos e impuestos después sobre aquel amplio abanico de fuerzas que han participado en su elaboración y que se identifican con su contenido. Por mi parte, y dado que tal es el sistema imperante en el ordenamiento italiano, estudiaré la segunda vía de intervención administrativa en materia de precios.

II. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE PRECIOS

La determinación administrativa de los precios tiene una larga historia que, ligada a la política de abastos y circunscrita al nivel municipal, surgió en épocas anteriores a la configuración del Estado moderno. No obstante, es la más reciente evolución la que realmente interesa y cuyo conocimiento puede ayudar a calificar y comprender el actual sentido de la política de precios.

Limitados, en consecuencia, a los tiempos más recientes, es posible distinguir una serie de etapas que, correspondiendo a periodos históricos claramente diferenciables, suponen también una orientación distinta de las técnicas legales y criterios jurídicos utilizados. No es difícil, dentro de este orden de consideraciones, señalar un punto de origen a la moderna política estatal de precios, a partir del cual se van a suceder las diferentes formas de orientar esta técnica intervencionista.

(20) Vid. GARCÍA PELAYO, *op. cit.*, pp. 108-135.

1. *Los orígenes: la política de guerra*

La potestad administrativa de fijar los precios en las relaciones mercantiles surge, con caracteres propios y definidos, como reacción dirigida a combatir las perturbaciones que la situación excepcional de guerra impone al sistema clásico de mercado. Esta constatación, predicable en líneas generales de toda Europa (21), es igualmente válida para Italia, en donde las posibles discusiones jurídicas y económicas fueron arrinconadas por la situación de anormalidad en que se desarrollaba la vida comercial. Así, el Decreto legislativo (D. L.) de 27 de abril de 1916 otorgó al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio la facultad de fijar los precios máximos de venta al público de acuerdo con el Ministerio del Interior (22), potestad que se mantendría hasta el término de la contienda bélica y la vuelta a la «normalidad» de la sociedad civil (23).

2. *El Estado corporativo*

Esta situación de «normalidad» desaparecería bajo los postulados del nuevo Estado corporativo, pues la integración de la sociedad civil dentro del Estado traería como consecuencia un creciente protagonismo del poder central en todas las relaciones privadas y esferas de libertad, lo que motivó el resurgimiento de la política de precios, si bien

(21) En efecto, la intervención sobre los precios aparece en la Europa moderna, directamente ligada a situaciones de guerra. Así, en Inglaterra, Francia, Bélgica, y también en España, pues el Real Decreto de 3 de noviembre de 1923 que introduce esta modalidad del intervencionismo estatal hace expresa referencia en su exposición de motivos a la situación de crisis derivada de la guerra europea.

(22) D. L. de 27 de abril de 1916, art. 1.º: «Podrán fijarse precios máximos de venta al público para los bienes de consumo general o para aquellos que afecten a la producción agrícola o industrial del país. Mediante Decreto del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio de acuerdo con el Ministerio del Interior, se determinarán temporalmente los bienes a los que se aplicará este Decreto, y se fijarán los precios máximos que podrán imponer los productores.» Por el D. L. de 2 de agosto de 1916, núm. 926, se transmitieron estas facultades a una Comisión creada *ad hoc*, con fines de coordinación, y denominada Comisión Central de Abastos. Sobre el tema, se puede consultar Vuolli: *L'intervento degli enti pubblici nella determinazione dei prezzi di generi di prima necessità*, Roma, 1917.

(23) El sistema instaurado en 1916 fue derogado en 1921, e incluso más tarde, con el R. D. L. de 19 de marzo de 1930, núm. 774, se suprimió la potestad municipal de controlar los precios de los artículos de alimentación, volviendo de esta forma al sistema de mercado en toda su pureza.

ahora su justificación será algo distinta. Sin entrar en el detalle de esta normativa, que tiene sus puntos centrales en los R. D. de 5 de octubre de 1936, número 1746 (24), y de 28 de abril de 1937, números 523 y 524 (25), debe hacerse notar que estaba inmersa dentro de los postulados políticos del Estado corporativo, lo que motivó el carácter de sus notas principales. Así, el régimen de precios se concibe como una potestad del poder central que armoniza y sintetiza los intereses privados, lo cual lleva a otorgar esta facultad a órganos corporativos dominados por la Administración, sin dar ningún tipo de intervención al poder legislativo o a los entes locales. En líneas generales, la estructura centralizada y la confianza en el poder para imponer por la fuerza la voluntad del Estado se mantienen tanto en la época de guerra como durante la dictadura fascista, aunque su justificación no sea exactamente la misma (26).

3. Política de posguerra. Institucionalización de las medidas de necesidad

En un primer momento la política de posguerra tiene una directa vinculación con las técnicas que se venían utilizando durante el régimen anterior, y ello por las razones que ya he dicho vinculan al Estado corporativo con la situación de necesidad en la que quedó el país después de la Guerra mundial. Así no debe extrañar que, pese a dictarse

(24) Con este Decreto se otorga la competencia en materia de precios al Comité Central de Vigilancia y a los Comités intersindicales provinciales, disponiéndose una congelación de precios relativizada por una posible autorización administrativa. Vid. sobre el tema PIOLETTI-FIGUS: *Disciplina dei prezzi delle merci e del razionamento dei consumi*, Roma, 1941, pp. 12-25; CARLI: *Il controllo corporativo dei prezzi*, en «Comercio», 1935, núm. 5; MODIGLIANI: *Economia corporativa e controllo dei prezzi*, en «Comercio», 1937, núms. 8-9.

(25) Mediante este Decreto la práctica intervencionista se trata de institucionalizar, pasando a manos de órganos corporativos—Comité Corporativo Central y Consejos provinciales Corporativos—. Más tarde, el 19 de enero de 1939, se daría rango legal a esta serie de intervenciones, hasta que al declararse la guerra, la congelación de precios se convirtió en absolutamente inderogable, según dispuso el Real Decreto de 19 de junio de 1940, núm. 953. Vid. TOCIL, J. E.: *Il controllo corporativo dei prezzi, strumento della politica della congiuntura*, Milano, 1941; SERRANI, D.: *Veinticinque anni di determinazione autoritativa dei prezzi in Italia: il CIP*, en «Giurisprudenza di merito», 1970, pp. 3-7; SPAGNUOLO VIGORITA-MARRAMA: «Voz Prezzi», en *Novissimo Digesto Italiano*, pp. 830-1.

(26) Este hecho motivaría que más tarde parte de la doctrina civilista identificara toda actuación sobre los precios con una reminiscencia de los poderes exorbitantes de la época corporativa.

una nueva normativa para este sector del intervencionismo estatal en los años 44-47 —normativa que sigue siendo básica—, ésta se continúa fundamentando en una organización centralizada jerárquica, y responde más a criterios de política coyuntural y de emergencia que a intentos de planificación y dirección de la economía nacional. Este hecho condicionará toda la evolución posterior del papel que ha desempeñado el Estado en este sector, si bien se produce una evolución que tiende a configurar esta potestad administrativa como algo consustancial a la acción de los poderes públicos.

Brevemente, el sistema vigente se ciñe a las siguientes disposiciones: D. L. L. de 19 de octubre de 1944, número 347 (27), por el que se crea un comité interministerial de precios que se prolonga a nivel provincial a través de los comités provinciales. Sucesivamente el D. L. L. de 23 de abril de 1946, número 363, modificó la composición del comité interministerial, y el D. L. de 15 de septiembre de 1947, número 896, dispuso la posibilidad de crear «cajas de compensación» (*casse di conguaglio*) y dictó nuevas disposiciones sobre la materia. Posteriormente las cajas de compensación se regularían por el D. L. de 20 de enero de 1948.

Independientemente de la específica composición orgánica de esta estructura administrativa debe destacarse la importancia del artículo 4.º del D. L. L. de 19 de octubre de 1944, número 347 (28), pues supone la transmisión de la potestad de fijar imperativamente los precios a un órgano administrativo, al Comité Interministerial, potestad que ya no se modificará sustancialmente y que estará en la base de todos los razonamientos posteriores de este trabajo.

(27) La política de precios se articuló, por tanto, en base a la figura de los «Decretos legislativos luogotenenciales». Esta fuente normativa no es más que la forma adoptada para legislar durante el régimen provisional vigente a la caída del fascismo, exactamente desde el 24 de junio de 1944 al 9 de marzo de 1946 (abdicación del rey). Sobre el tema puede consultarse AMATO, voz: «Decreto legislativo luogotenenziale», en *Enciclopedia del Diritto*, núm. XI, pp. 874 y ss., y bibliografía allí citada. El profesor AMATO califica este tipo de actos como actos normativos extraordinarios, derivados de la excepcionalidad de la situación histórica y no asimilables a las categorías tradicionales del decreto ley o decreto legislativo.

(28) El artículo 4.º dice textualmente: «El Comité Interministerial, oídos en su caso los restantes ministros competentes, puede fijar los precios de cualquier producto, en todas las fases del intercambio mercantil, e incluso respecto de la importación y exportación, así como los precios de servicios o prestaciones y modificar, si es preciso, aquellos ya fijados por autoridad competente al entrar en vigor el presente Decreto.»

4. Intentos de racionalización. La «ideología» planificadora

No obstante lo dicho y manteniéndose en sus líneas generales la estructura creada entre 1944 y 1947, la evolución de la sociedad puso de manifiesto las limitaciones de un sistema que respondía más a las necesidades de una economía de guerra que a las exigencias de una economía compleja y dependiente en gran parte de condicionamientos externos, lo que motivó la ineficacia del esquema creado y la multiplicación de las críticas al mismo (29). Además, la dirección que la Corte Constitucional y los Tribunales Administrativos impusieron a esta política a través de su interpretación de la discrecionalidad administrativa tampoco favoreció una evolución valiente y decidida de la actividad de la Administración (30).

Esta constatación, ahora limitada al tema de los precios, tenía, sin embargo, unas raíces más profundas que afectaban a todo el sistema de intervención estatal en la economía. Para reaccionar ante este hecho surgió la llamada «ideología» de la planificación, como intento de racionalizar una estructura descompuesta en mil centros de poder e intereses y un poder administrativo igualmente dividido en competencias y órganos inconexos. Fruto de esta ideología de los años 60 será la creación del CIPE (Comité Interministerial para la Programación Económica), circunstancia que influyó en la política de precios, pues al socaire de los nuevos criterios imperantes se intentó reorganizar la misma para tratar de corregir su creciente ineficacia. Así el artículo 2.º del D. P. R. de 30 de marzo de 1968 dispuso la vinculación del CIP a las directrices del CIPE (31), en un intento de dar una mayor

(29) Los juicios negativos sobre el sistema institucional vigente en esta materia no tardarían en aparecer. Como botón de muestra, véase el reciente comentario de AMATO: *Economía, política e istituzioni in Italia*, Bologna, 1977, p. 112: «es una opinión generalizada que los actuales precios administrativos son únicamente un instrumento de mal gobierno... son el símbolo de un gobierno fundado en la ignorancia y la prepotencia».

(30) El papel desempeñado por los tribunales, en especial por la Corte Constitucional, se abordará en el próximo capítulo.

(31) El D. P. R. de 30 de mayo fue dictado en virtud de la delegación contenida en la Ley de 27 de febrero de 1967, núm. 48, que instituyó el CIPE. Concretamente los poderes de dirección traspasados a este nuevo Comité Interministerial se referían a la determinación de los sectores sometidos a control y de los bienes en concreto que se afectaban, permaneciendo por lo demás intactas las competencias del CIP.

coherencia a la política de precios mediante su integración dentro del conjunto de una política económica dirigida y ordenada, superando, por consiguiente, la mera reacción coyuntural.

5. *Del fracaso del Plan a la solución de emergencia: bloqueo de los precios*

Como es sabido, los intentos de racionalización a través del Plan fracasarían pronto en Italia, aunque el aparato organizativo creado se mantendrá, con una actuación limitada y de escasa trascendencia.

Si al fracaso del Plan como norma y vinculante añadimos el creciente proceso de inflación, no debe extrañar que de nuevo las medidas coyunturales y enérgicas volvieran a pasar al primer plano de la política de precios, reflejo de lo cual es el sistema de precios congelados dispuestos por los D. L. de 24 de julio de 1973, números 425 y 427.

Este sistema, que se prolongó por espacio de un año (32), representó un intento desesperado de hacer frente, mediante el recurso al poder imperativo de la Administración, a una situación estructural que seguramente precisa reformas más profundas. Independientemente de la concreta articulación (33), debe destacarse que el bloqueo de los precios será siempre una solución excepcional y de tiempo muy limitado, pero que no puede solucionar problemas a largo plazo (34), con el peligro adicional que encierra un sistema de autorizaciones basado en el examen de los costos de producción si no se dispone de una Administración especializada y eficaz capaz de conocer la evolución de

(32) Los D. L. de 30 de junio y 30 de julio de 1974 dispusieron el final de esta experiencia.

(33) El D. L. 247 de 1973 fijó para determinados productos, preferentemente artículos alimenticios, el nivel de precios alcanzado en la fecha de 16 de julio de 1973. Este nivel se imponía de forma inamovible, si bien se reconocía la posibilidad de que a partir del 1 de noviembre, del mismo año, se pudiera solicitar el aumento de este tope por las empresas o por las organizaciones de categorías interesadas, siempre que a la solicitud se acompañara la documentación oportuna que explicitara el aumento de costes o variación del mercado justificante de la demanda. Transcurridos sesenta días sin que el CIP hiciera manifestación alguna, la petición se entendía admitida.

(34) Véase *Le contrôle des prix: applications récentes*, en «Perspectives économiques de l'OCDE, núm. 11, julio 1972.

los precios (35). Por si el juicio negativo de este tipo de actuación no fuera ya suficiente, debe añadirse la discutible compatibilidad de esta práctica administrativa con el mandato constitucional, y más concretamente con la disciplina de la CEE en la materia, tal como ha puesto de relieve parte de la doctrina (36).

En definitiva, la crítica generalizada a la congelación de los precios (37) tiene en su base la ineficacia global de una estructura administrativa incapaz de hacer frente a las tareas que se le piden y, por tanto, generadora de disfunciones y arbitrariedades. La simple reforma normativa a nivel de plan o la variación de la técnica concreta de actuación, del control individual al bloqueo general, no son, por tanto, las soluciones adecuadas.

6. Disposiciones recientes

El breve excurso normativo se cierra con las últimas disposiciones en materia de precios, las cuales han visto la luz tanto por la insatisfacción que generaron las medidas anteriores como por la recepción de las técnicas más usuales en el resto de Europa.

Concretamente me refiero a dos directivas del CIPE, de 26 de junio

(35) La Ley de 4 de agosto de 1973, núm. 497, intentó solucionar este problema reorganizando el personal al servicio del CIP y otorgando un crédito especial de 300 millones de liras para aumentar las disponibilidades de este Comité. No obstante, la avalancha de peticiones de aumento de los precios se enfrentaban a largos y complejos procedimientos administrativos, lo que no hizo más que acentuar las limitaciones del sistema. Sobre este aspecto en concreto, *vid.* MOMIGLIANO: «L'esperienza dei controlli dei prezzi», en *La congiuntura piu lunga*, 1972-74, Bologna, 1974, pp. 380 y ss.; COSTA: *La disciplina dei prezzi, 1973-74*, en «RTDP», 1975, pp. 1489 y ss.

(36) *Vid.* COSTA, *op. cit.*, pp. 1506 y ss. También del mismo autor: *Interventi statali in materia dei prezzi e disciplina della CEE: il caso Galli*, en «Rivista di Diritto Europeo», 1975, pp. 218 y ss.; MARZANO: *Normativa comunitaria e disciplina nazionale dei prezzi*, en «Rassegna dell'avvocatura delle Stata», 1975, páginas 312 y ss.

(37) Los diversos autores que se han ocupado del tema manifiestan, sin excepción, un juicio negativo sobre el periodo de precios congelados. Así, COSTA, *op. cit.*, pp. 1482-1509; D'ANIELLO-SANDRI: *Interventi pubblici sui prezzi*, en «Rassegna parlamentare», 1975, I, pp. 137-138; MOMIGLIANI, *op. cit.*, pp. 365 y ss.; BOSCO, *op. cit.*, pp. 25-33; GALLO: *Osservazioni sui provvedimenti CIP con riferimento ad una recente disciplina legislativa*, en «Foro italiano», 1975, III, pp. 290-4; SPERONI: *CIP, la metamorfosi impossibile*, en «Economía e Società», 1974, pp. 26-27. Igualmente, con términos muy críticos, VISENTINI en un artículo aparecido en el «Corriere della Sera» ante los rumores de una nueva congelación de precios, el 27 de marzo de 1977, con el título *Guadagni neri del blocco dei prezzi*.

y 17 de julio de 1974 (38), en virtud de las que se introduce, junto al acto imperativo, el procedimiento contradictorio entre Administración y sujetos interesados. Así, pues, el sistema legal de los precios se diversifica, añadiéndose a los precios impuestos por la Administración los que se establecen a través de un típico sistema de economía concertada, ofrecido como alternativa válida ante las propias limitaciones de la Administración.

La visión, sucinta y global, de las principales disposiciones en materia de precios (39) exige señalar ahora aquellas normas que mantienen su vigencia. Concretamente, y por lo que respecta al tema específico de estas páginas, la legislación vigente está constituida por los D. L. de 1944, 1946 y 1947 como normas básicas, a las que han venido a añadirse el D. P. R. de 30 de mayo de 1968 y las directrices de junio y julio de 1974, teniendo en cuenta, por lo que respecta a estas últimas, que los bienes que se incluyan en el régimen de economía concertada no podrán someterse al control directo del CIP.

III. PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL PROBLEMA

1. *Determinación de precios, autonomía negocial y Constitución*

El régimen jurídico de los precios administrativos tiene una vertiente constitucional de extraordinaria importancia, que se sitúa, además, en el vértice de cualquier desarrollo lógico posterior. La razón de este fenómeno radica en el hecho de que la potestad administrativa de fijar los precios de los contratos privados incide sobre uno de los fundamentos básicos de la sociedad civil, es decir, la autonomía privada. Por tanto, es preciso conocer si este principio fue o no constitucionalizado en 1947 y de qué forma se estableció el contenido sustancial de la autonomía negocial en la suprema fuente del ordenamiento, pues es evidente que en un sistema con Tribunal Constitucional

(38) Dictadas ambas en base al artículo 2.º del Decreto núm. 628 de 1968.

(39) Debe ponerse de relieve el papel crucial que en el ordenamiento italiano y, en concreto, en la materia aquí examinada, tienen las disposiciones emanadas por la CEE. Sin perjuicio de tratar con posterioridad este tema, debe decirse ya desde ahora que únicamente será abordado de forma marginal, estudiándose en tanto poder que limita las facultades estatales para intervenir sobre el mercado.

las atribuciones de poderes que se hagan a la Administración estarán predeterminadas por el sentido de la Constitución.

En definitiva, los precios administrativos inciden en una esfera de libertad y alteran el equilibrio existente entre los ámbitos de poder relativos al ordenamiento público y privado. Si tenemos en cuenta que este reparto de esferas de competencia entre ordenamientos (40) es materia constitucional, la trascendencia de estas consideraciones queda aún más realzada (41), sin olvidar, que al examen del mandato constitucional deberá acompañarse la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Constitucional.

Dentro, pues, de este orden de consideraciones, es preciso averiguar si existe algún precepto constitucional que garantice la libre contratación y por tanto defina el régimen de equilibrio entre la esfera privada, o de la «libertad», y la esfera pública, o de la «coacción» (42).

La respuesta que con carácter general dan tanto la doctrina como la jurisprudencia a este interrogante coincide en señalar que la autonomía negocial, si bien no goza de protección directa en el texto constitucional, recibe una garantía indirecta en base al dictado del artículo 41 (43), en donde se constitucionaliza aquel principio básico de la

(40) El planteamiento, basado en una relación entre ordenamientos público y privado, sometidos ambos al dictado Constitucional, se encuentra de forma clara en ROMANO, Santi: *Fragments de un diccionario juridico*, Buenos Aires, 1964, páginas 37 a 52; CESARINI SFORZA: *El diritto dei privati*, Milano, 1963, pp. 21 a 33 y ROMANO, Salvatore: *Autonomia privata*, Milano, 1968. Desde otro punto de vista, de matriz kelseniana, se destaca igualmente la vinculación del tema de la autonomía contractual a la Constitución, entendiendo que no existe una relación entre ordenamientos sino entre jerarquía de normas, considerando a la normativa negocial privada subordinada al mandato Constitucional y de forma más directa al estatal.

(41) Así, la doctrina civilista viene poniendo últimamente de relieve la necesidad de este tipo de reflexiones generales, relativizando la tradicional separación entre lo público y lo privado. Así, NICOLÒ: «voz Diritto civile», en *Enc. Dir.*, vol. XII, p. 968, afirma que «el civilista moderno debería tomar conciencia de la importancia que, para definir el objeto de su investigación, tienen las normas constitucionales que pretenden garantizar, en el plano constitucional, institutos, situaciones y relaciones que afectan a sujetos privados». Igualmente, ROBOTTA, S.: *Le fonti di integrazione del Contratto*, Milano, 1970, pp. 16 a 45; LISERRE: *Tutela Costituzionale dell'autonomia contrattuale*, Milano, 1971.

(42) El esquema que trata de reducir el proceso de intervención a una relación dialéctica entre autoridad y libertad debe, desde este momento, relativizarse, aunque sobre ello volveremos más adelante.

(43) El artículo 41 de la Constitución italiana se expresa en los siguientes términos: «La iniciativa económica privada es libre. No obstante no podrá ejercerse en contra de la utilidad social o de modo que cause daños a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana. La Ley determinará los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública o privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales.»

sociedad civil a que hacíamos referencia anteriormente y que consiste en la libre iniciativa económica (44). Así pues, si tratamos de conocer los límites de la legitimidad constitucional de una actividad administrativa que incide sobre la autonomía negocial, la atención deberá centrarse en el examen del confuso y controvertido artículo 41 de la Constitución italiana, ya que es evidente que los precios administrativos afectan directamente a la facultad de libre contratación e indirectamente inciden en el derecho de libre iniciativa económica (45).

Las reflexiones anteriores imponen examinar con un cierto detalle el sentido del artículo 41, pues la habilitación legal y los poderes administrativos relativos a los precios imperativos deberán respetar el

Recientemente la Constitución Portuguesa de 2 de abril de 1976 llega a constitucionalizar expresamente la intervención administrativa sobre los precios al decir en su artículo 109, párrafo primero, que «el Estado intervendrá en la formación y en el control de los precios, y le compete racionalizar los circuitos de distribución y eliminar los que sean innecesarios». Con el mismo espíritu puede identificarse el artículo 51, párrafo tercero, del proyecto de Constitución española, en donde se lee que «la Ley regulará el comercio interior y el régimen general de autorizaciones de productos comerciales».

(44) Coinciden en señalar que la autonomía negocial goza de una garantía indirecta dentro de la Constitución, PREDIERI: *I Pianificazione e Costituzione*, 1963, página 167; SERRANI: *Brevi note in tema di libertà contrattuale e principi costituzionali*, en «Giur. Cost.», 1965, pp. 287-303; MENGONI: *Programmazione e diritto*, en «Jus», 1966, pp. 11-12. Mayor importancia tienen los considerandos de la Corte Constitucional, en donde se abunda en la teoría de la garantía indirecta. Así, la sentencia núm. 7 de febrero de 1962, relativa al precio de los cereales y comentada por GIORGIANNI: *(Le norme sull'affitto con canoni in cereali. Controllo di Costituzionalità e di ragionevolezza delle norme speciali?)*, en «Giur. Cost.», 1962, páginas 82-94), en los siguientes términos: «ciertamente debería precisarse que la autonomía contractual está protegida por las normas constitucionales, no directamente, sino indirectamente, a través del reconocimiento y delimitación constitucional que afectan a la iniciativa económica y a la propiedad. Allí donde la autonomía no afecte a los intereses relativos a estos institutos, ésta deja de tener importancia constitucional. En consecuencia, muchas limitaciones impuestas por el Código civil o leyes especiales no deben ser controladas en cuanto a su legitimación constitucional». Igualmente, las sentencias de 23 de abril de 1965, núm. 30—«Giur. Cost.», 1965, p. 283—y 21 de marzo de 1969, núm. 37—«Giur. Cost.», 1969, pp. 461 y ss.—; esta última se expresa de forma clara y contundente: «La autonomía contractual no recibe de la Constitución una tutela directa. Esta la recibe indirectamente de aquellas normas del texto fundamental que como los artículos 41 y 42—que se refieren respectivamente a la libre iniciativa económica y al derecho de propiedad—afectan a los posibles objetos de aquella autonomía.»

(45) Si la garantía de la autonomía negocial se establece de forma genérica por su relación con los derechos constitucionalizados de libre iniciativa económica y propiedad, parece claro que en este trabajo debemos centrarnos en el artículo 41, pues los precios imperativos no afectan al derecho de propiedad—lo que podría darse cuando la Administración pretendiera imponer la obligación de contratar—. Por tanto, la limitación de la autonomía negocial a través de los precios administrativos está en relación directa y exclusiva con el derecho de libre iniciativa económica.

mandato de la Constitución, ya que aquellos afectan a una materia protegida, siquiera sea indirectamente por la Constitución.

Para llevar a cabo esta tarea parece más oportuno preguntarse por las condiciones que en la Constitución se exigen al poder público para actuar sobre ciertas materias que en principio corresponden al ámbito jurídico privado. No puede pretenderse ver en la Constitución una definición de campos separados, sino más bien la regulación de unos criterios formales y materiales de menor a mayor intensidad, a los que deberá someterse el poder público para intervenir sobre la esfera de los particulares, constituyendo estos criterios que condicionan el poder hegemónico de la Administración, la auténtica garantía del ámbito reservado a la libre iniciativa privada (46).

El planteamiento anterior lleva directamente al artículo 41 de la Constitución, el cual, tras establecer de modo contundente en su primer párrafo el principio de libre iniciativa económica, recoge en los dos siguientes las diversas formas de posible injerencia de la Administración y los requisitos que cada una de ellas comporta para su ejercicio legítimo sobre este derecho.

El estudio de este precepto constitucional no es, sin embargo, sencillo. No debe olvidarse que su redacción responde a un compromiso político alcanzado entre las fuerzas dominantes durante el período constituyente y, por tanto, los conceptos utilizados y la misma estructura del artículo en su conjunto, tienen una gran dosis de pragmatismo político pero escaso rigor jurídico (47), circunstancia que favorece una acomodación de la legislación a los criterios de las fuerzas hegemónicas de cada momento, pero que también abre la puerta a una excesiva injerencia de los criterios de la Corte Constitucional a la hora de definir los poderes tanto del Parlamento como, en consecuencia, de la Administración.

(46) En definitiva, frente a la postura tradicional que ve en el artículo 41 una serie de límites a la autonomía privada se trata de destacar que el contenido real de este precepto establece los cauces para la intervención del poder público, sometándolo a unos principios de orden formal y material que pasan a ser, precisamente, garantías de una libertad individual que ya no se cree, en ningún caso, absolutamente autónoma. Así, ARMANI-ROVERSI MONACO: *Le partecipazioni Statali*, Milano, 1977, p. 97, ponen de manifiesto cómo «La tutela de la libertad de iniciativa económica privada no consiste ya en una limitación de las posibilidades de intervención pública; esta consiste, en cambio, en la concreción de las modalidades de actuación pública.»

(47) Sobre el contenido político de este artículo y las diversas interpretaciones jurisprudenciales del mismo, vid. CHELI: *Libertà e iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e nella dottrina*, en «Rassegna di Diritto pubblico», 1960, I, pp. 280 y ss.

Las razones ahora mencionadas aconsejan, por tanto, prescindir de las reflexiones en torno al sentido de la expresión «libre iniciativa privada» (48) y centrar la atención en la estructura del artículo 41 (49), pues a través de su examen será posible conocer cómo y en qué condiciones la Administración puede limitar la autonomía negocial y por tanto imponer su voluntad dentro de los negocios entre particulares, pues en los dos párrafos que siguen a la declaración genérica de libre comercio se recogen los títulos de habilitación para que el poder político o la «autoridad», condicione el reino de la «libertad».

Dentro ya del artículo 41, su lectura permite concluir que en el mismo se establecen dos formas distintas de intervención, en razón del objetivo que pretende alcanzarse. La primera de ellas tendrá como único objetivo impedir que las conductas individuales atenten o pongan en peligro «la utilidad social» o «el interés general», sin pretender reordenar las relaciones de mercado ni imponer unos criterios económicos concretos. Por contra, la segunda forma de intervención intentará establecer programas y directrices que impliquen la imposición de unos criterios públicos sustitutivos de la libre decisión privada basada en otros móviles, lo que supone una actuación directa, no condicionada a la infracción individual de la ley del mercado, sino la imposición de unas reglas del juego alternativas (50).

La diferencia señalada, de contenido esencialmente finalista, se refleja también en los requisitos establecidos para llevar a cabo una u otra forma de actividad administrativa, argumento que a su vez

(48) La bibliografía en relación a esta expresión es realmente abundante, sin que se llegue, por lo general, a concretar el sentido de la misma. Entre otros textos, pueden consultarse PREDIERI, *op. cit.*, pp. 162 y ss.; CHELI, *op. cit.*, páginas 271 y ss.; SPAGNUOLO VIGORITA: *L'iniziativa economica privata nell diritto pubblico*, Napoli, 1959; BELVISO: *Il concetto di iniziativa economica privata nella Costituzione*, en «Rivista di Diritto civile», 1961, pp. 149 y ss.; CARIOTA FERRARA: *Osservazioni sull'iniziativa economica privata*, en «Rivista Giuridica dell'edilizia», 1962, pp. 196 y ss.

(49) De entre la también abundante bibliografía que aborda el estudio del artículo 41 de la Constitución pueden destacarse los siguientes títulos, CHELI, *op. cit.*, pp. 266 y ss.; ESPOSITO: *I tre commi dell'articolo 41 della Costituzione*, en «Giur. Cost.», 1962, pp. 33 y ss.; y del mismo autor, *Gli articoli 3, 41 e 43 della Costituzione e le misure legislative e amministrative in materia economica*, en «Giur. Cost.», 1962, pp. 48 y ss.; SERRANI: *Brevi note, op. cit.*, pp. 287 y ss.; GALGANO: *Le istituzioni dell'economia capitalistica*, Bologna, 1974, pp. 111 a 116.

(50) En este sentido, BACHELET: *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, 1975, afirma «en el segundo párrafo la actividad económica opuesta a la utilidad social está constitucionalmente prohibida; en el tercero, en cambio, se prevé el mecanismo jurídico a través del cual se puede lograr que la iniciativa económica no contraria a la utilidad social se coordine y dirija hacia determinados fines sociales». Igualmente PREDIERI, *op. cit.*, 140-1.

confirma la tesis de la diversidad de contenido entre los dos párrafos. Así, ya que mediante el cauce establecido en el tercer párrafo no se pretende mantener una situación inicialmente estable, sino dirigir voluntades ajenas hacia fines y objetivos sociales, es preciso determinar con carácter previo cuáles son estos objetivos. Con tal finalidad se justifica el requisito formal de la reserva de ley, pues no basta con la mera cobertura legal cuando la Administración no se limita a controlar actividades singulares que se aparten del buen orden del mercado, sino que es precisamente la Administración quien impone el criterio rector de la actividad privada (51). Los criterios públicos que vinculan a la Administración y que justifican su injerencia en la esfera de los particulares deben ser, por tanto, definidos por Ley, recurriendo para ello al instituto de la reserva legal (52), más concretamente, a la reserva de ley relativa (53).

Atendiendo, pues, al mandato constitucional, la política de los precios que limita la autonomía negocial puede legitimarse al amparo de los dos párrafos del artículo 41, de forma alternativa, significando

(51) Frente a la postura dominante que extiende la necesaria reserva legal al 2.º y 3.º párrafo, creo que se puede sostener que existe una diferencia entre la mera cobertura legal—que exige cualquier actuación administrativa sobre la esfera privada— y la necesaria reserva de Ley en los supuestos en que deben concretarse los criterios de la acción administrativa entre varias opciones posibles, ya que entonces no basta con referirse a fines genéricos, siendo precisamente el programa o el plan quienes deben definirlos, adquiriendo la reserva de la Ley su real significado. Vid. de acuerdo con esta tesis, CERRI: *Problemi generali della riserva di legge e misure restrittive della libertà contrattuale*, «Giur. cost.», 1968, 2236-2268. Con relación a la postura mayoritaria de la doctrina, vid. FOIS: *Osservazioni sui limiti dell'impugnativa costituzionale e sulla riserva di legge prevista nell'articolo 41 della Costituzione*, «Giur. Cost.», 1958, 23 ss.; BACHELET: *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa economica privata*, «Giur. Cost.», 1962, 641-648.

(52) Sobre el tema de la reserva de Ley pueden consultarse, entre otras obras, las siguientes, FOIS, S.: *La riserva di legge*, Milano, 1963, y *Ancora sulla riserva di legge*, «Giur. Cost.», 1958, 1259 ss.; AMATO: *Raporti fra norme primarie e secondarie*, Milano, 1962, 82 a 125; DI GIOVINE: *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento italiano*, Torino, 1959.

(53) Está generalmente aceptado que la reserva de Ley dispuesta en el tercer párrafo del artículo 41 es de carácter relativo, dentro de la clasificación que distingue una reserva de Ley absoluta—en cuyo caso la totalidad de la materia debe ser regulada por una norma de rango legal— y una reserva relativa, en la que basta con que la ley regule los puntos fundamentales de la materia reservada, admitiéndose actos normativos secundarios. A su vez, la reserva de ley se distinguiría del principio de legalidad por la exigencia, en el primer supuesto, de que el legislador interviniera de forma más concreta, determinando normativamente los criterios para el uso de la discrecionalidad. Frente a la postura general, GIANNINI: *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 539, considera que el párrafo 3 del artículo 41 no dispone una reserva de Ley, sino un simple reenvío o pseudo-reserva, de difícil catalogación.

en el primer caso un mero control de acciones singulares y en el supuesto del tercer párrafo un programa de contenido público que exige una específica concreción a nivel legislativo.

2. Corte constitucional y disciplina de precios

La alternativa que dejaba abierta el artículo 41 permitía un amplio campo de maniobra al legislador para adecuar la normativa a las necesidades económicas del momento y a la voluntad de las fuerzas hegemónicas. Frente a esta situación, de hecho, la legislación sobre los precios ha permanecido anclada en las normas de 1944-47, las cuales tienen su origen directo en unas necesidades coyunturales muy concretas y en unos antecedentes de política de guerra que determinan, en parte, su valor. No obstante, ante la misma ambigüedad y generalidad de estas normas, era posible dotarlas de un contenido diverso según se insistiera en el segundo o tercer párrafo de la Constitución.

Ante esta opción, y frente al silencio legal, ha sido la Corte Constitucional quien ha interpretado y determinado la voluntad legal en un sentido ciertamente restrictivo para las facultades del ordenamiento público, adoptando una decisión de contenido claramente político que, sin duda, era competencia del poder legislativo. La doctrina de la Corte Constitucional, que encierra un claro juicio de oportunidad y no de mero control de la constitucionalidad, se concreta en la Sentencia número 103 de 1957, mediante la cual se vinculan los D. L. de 1944 y 1947 al párrafo segundo del artículo 41, sin justificar la incompatibilidad de estos textos con una política económica de contenido público y beligerante (54). La sentencia de la Corte determina por tanto

(54) La Sentencia núm. 103 de 1957 que fiscalizó los Decretos reguladores de la disciplina de precios de 1944 y 1947 se pronunció en los siguientes términos: «Debe examinarse si las normas de los textos impugnados están en contradicción con las normas del artículo 41 de la Constitución. Este artículo, después de afirmar en su primer párrafo que la iniciativa económica privada es libre, establece que la Ley determina los programas y controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y ordenada hacia fines sociales. Debe precisarse que este último párrafo está en este supuesto fuera de discusión. De la citada legislación en materia de precios no emerge, en realidad, ninguna vocación por atribuir a los Comités de precios funciones de carácter directivo. La finalidad atribuida al Comité Interministerial y a los Comités provinciales no es la de llevar a término una regulación de la economía del país, en ejecución de un plan general que condicione directa o indirectamente toda actividad privada en vistas a la obtención de determinados fines político-económicos, sino la unificación e igualación de los precios de algunos productos, servicios o prestaciones. Para conseguir esta finalidad, el CIP y los CPP, al determinar

el campo de actuación de la Administración cuando pretende entrar en la esfera privada de la autonomía negocial, colocando la intervención administrativa bajo el riesgo de ser declarada anticonstitucional si de la misma se trasluce una «vocación planificadora» o una divergencia entre el precio imperativo y el determinado por los costos del mercado más el correspondiente margen de beneficio.

Las consecuencias de este dictado constitucional no han podido ser más negativas y contraproducentes, y creo puede afirmarse que la crisis de la disciplina pública de los precios se debe en parte a la falta de valentía e imaginación que presidió la sentencia de la Corte Constitucional. En base a las palabras de la propia sentencia, la actividad administrativa se configura como una técnica policial, según la ya vieja clasificación, en lugar de comprenderla como una técnica de ordenación del mercado. Además, esta actividad de policía pasa a legitimarse por un concepto tan vago como el de «utilidad social», mientras que, al prescindirse de la necesaria reserva legal del tercer párrafo, no se exige al mandato legal que concrete los fines a perseguir o más exactamente el plan global dentro del cual poder enmarcar una política de precios coherente. Se renuncia de antemano a la posibilidad de que a través de cauces imperativos se reforme el sistema de relaciones comerciales o se influya sobre el mismo orientándolo hacia fines diversos a los que le son consustanciales en su estado puro.

No debe extrañar, pues, que a partir de estos condicionamientos constitucionales la política de precios se convirtiera en una sucesión de intervenciones coyunturales, dispersas, y que bajo conceptos como

los precios, utilizaron un poder que está unido a elementos de naturaleza técnica, que delimitan su ámbito. La discrecionalidad, siendo amplia, no es ilimitada. Se trata de una discrecionalidad en la cual la elección de la actividad administrativa que debe desarrollarse exige el uso de criterios técnicos, comprobación del costo de los bienes y reconocimiento de un margen de beneficio.»

Como contrapunto puede citarse la sentencia, también de la Corte Constitucional, en donde trataba de enjuiciarse la constitucionalidad de una ley que fijó el precio del aceite para las concretas relaciones entre industriales y cultivadores; en este supuesto, el más alto tribunal reconoció al CIP unos poderes claramente políticos y no meramente técnicos para ordenar el mercado, para ordenar el mercado con criterios públicos. En la última sentencia puede leerse que «el legislador ha partido del supuesto en que los cultivadores al faltar cualquier normativa en la materia, se encuentran en una posición más débil que los industriales, y ha predispuesto, por tanto, de forma no arbitraria, un sistema que armonizando los intereses de ambas categorías, consiente la fijación de precios justos y remunerativos». Vid. al respecto, BARCELONA: *Diritto privato e processo economico*, Nápoles, 1973, pp. 159 y ss.

«utilidad social» o justificaciones como «las necesidades de la economía» se pasara en muchas ocasiones a favorecer a los grupos de presión más cercanos al poder (55).

La carencia de una auténtica vocación planificadora dejó a la intervención administrativa sin los necesarios criterios legales que debían presidir aquellas opciones políticas consustanciales a una actividad de tal trascendencia económica como es la determinación de los precios. No era posible, por tanto, utilizar la flexibilidad del párrafo tercero para imponer una política de futuro, con criterios públicos dirigidos a una ordenación de la economía a través del instrumento de los precios de los contratos entre los particulares, lo cual, seguramente, habría redundado en favor de la misma eficacia de la política de precios (56). Ni tan siquiera cuando la «ideología» planificadora impregnó la mayoría de las actuaciones públicas italianas, el sector de los precios pudo desprenderse del lastre impuesto por la sentencia constitucional y la asunción que de la misma hicieron los tribunales administrativos.

(55) La inclusión en el procedimiento de órganos consultivos con participación de técnicos y representantes de las categorías interesadas, técnica que según la citada sentencia 103 de 1957 debería paliar un exceso de discrecionalidad administrativa, carece por sí sola de auténtica fuerza y contenido «participativo». Sobre el tema se insistirá más adelante.

(56) Las críticas a la opción tomada por la Corte Constitucional de legitimar la política de precios por el párrafo 2.º del artículo 41 no deben hacer creer que hubiera bastado con vincular la disciplina de precios a unos criterios programáticos y por tanto a la reserva de ley. Con relación a este último punto, es de gran interés la relativización que del principio de legalidad y con él de la reserva de ley hace PREDIERI, *op. cit.*, pp. 259-364, al destacar la peculiaridad que requiere una legislación de la economía y concretamente de una ley del Plan en tanto debe señalar unos fines u objetivos a conseguir. Con ello se quiere destacar que si la superación de la división entre la esfera civil y la política se ha saldado hasta el momento con una imposición de los criterios económico-privatistas de la sociedad civil sobre lo político, manteniendo como principios básicos los de la vieja sociedad liberal, para hacer posible que lo político se imponga y que la vida social se rija según criterios determinados por la propia colectividad política, no bastará con recurrir únicamente a los postulados del principio de legalidad y de la reserva de ley, por importantes que éstos sigan siendo. Con un sentido igualmente crítico hacia la concepción clásica del principio de legalidad, *vid.* BARBERA, *op. cit.*, p. 222 y ORSI BATTAGLIN: «Autonomia e trasformazioni sociali», en *Democrazia e Diritto*, 1978, 4, pp. 786 y ss. Para conseguir la primacía de lo político, el párrafo 3 del artículo 41 debe interpretarse como el cauce abierto para que la dirección estatal de la economía no se subordine a intereses particulares o de grupo sino que esta dirección implique la confrontación de todos los intereses sociales y la acomodación y coordinación de las razones de la economía a las exigencias de la emancipación social y del desarrollo civil. *Vid.*, sobre esto último, GALGANO: «La libertà di iniziativa economica privata nell sistema della libertà costituzionali», en *Trattato de Diritto Commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1977, páginas 511 y ss.

IV. ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA INTERVENCIÓN SOBRE LOS PRECIOS

1. *Planteamiento general*

La puesta en práctica de la función administrativa que consiste en regular los precios de mercado exige una determinada estructura organizativa y un específico reparto de atribuciones entre los diversos órganos y entes competentes, lo que conlleva en sí mismo el condicionamiento efectivo de la ejecución que con posterioridad se haga de esta potestad.

Esta es la razón que invita a detenerse, aunque sea brevemente, en un tema que pudiera parecer de escaso interés para el lector español, pero que es necesario abordar, si bien sea con la intención fundamental de analizar la estructura organizativa como sistema beligerante dentro de la real aplicación de la disciplina de los precios. A tal fin se dividirá esta actividad administrativa en sus principales fases, lo que no debe hacer olvidar que esta actuación se concibe como un todo procedimental. Igualmente, se añadirá el estudio de las Cajas de Compensación así como una breve referencia a los problemas que plantea la interferencia de la política comunitaria en el seno de la política nacional, temas todos ellos directamente relacionados con el objeto de este capítulo.

2. *La necesaria coordinación: El Plan*

Dentro de esta visión amplia de la disciplina de precios, el primer momento de la misma debe referirse, sin duda alguna, a la instancia planificadora o de coordinación, como técnica que racionaliza y dirige la finalidad de intereses y actuaciones que se producen en torno a cualquier sector del intervencionismo económico (57). El inicial abandono que el sistema italiano observó con relación a este imprescindible momento de la política de precios no tardó en hacerse insostenible ante el creciente intervencionismo y su inherente complicación, a lo

(57) GIANNINI: *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, pp. 278 y ss.

que debe añadirse el desarrollo paralelo de la repetidamente citada «ideología planificadora» (58).

Fruto fundamental de esta etapa planificadora fue la redacción de una Ley del Plan y la creación de una estructura organizativa *ad hoc*, y si bien el sistema del Plan fracasó, la estructura sigue en pie e incide en la política de precios.

La estructura creada para llevar a término la política del Plan fue, fundamentalmente, el CIPE (Comité Interministerial para la Programación Económica), creado por la Ley de 27 de febrero de 1967, y en cuyo artículo 16 se regula su composición y principales funciones (59). Este Comité, que responde a la tendencia generalizada de crear órganos de coordinación para hacer frente a la creciente diversidad de las funciones administrativas (60), no ha dejado de ocasionar grandes problemas a la doctrina en cuanto une a sus funciones de coordinación otras de decisión, en aparente concurrencia con el Consejo de Ministros (61), lo que plantea problemas en relación a su

(58) Sobre este punto, con carácter general, *vid. AMATO: Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972, pp. 51 a 75. Directamente referido a la política de precios, *SERRANI: «Il controllo dei prezzi in Italia»*, en la obra colectiva *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974, en donde pone de relieve cómo a partir de 1963 «se detecta una inversión de tendencia en conexión, al parecer, con un intento de utilizar la política de precios en función no sólo de equilibrio, sino incluso de dirección de las actividades económicas privadas. Es interesante destacar que entre las propuestas del Consejo Nacional para la Economía y el Trabajo (CNEL) estaba la de trasladar la vicepresidencia del CIP al Ministerio de Hacienda y crear dentro de éste la Secretaría y los servicios técnicos y de inspección, de donde se trasluce el intento de vincular más directamente el CIP a un órgano de dirección de la política económica».

(59) El citado Comité está presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y por una serie de ministros, unos con carácter fijo y otros ocasional. Asimismo en los casos en que se traten asuntos que les afecten directamente serán llamados los representantes de los entes locales, así como podrá contarse con la asistencia de órganos técnicos como el Gobernador de la Banca Nacional o el Presidente del Instituto Central de Estadística. Para un análisis más detallado de la organización del CIPE, *vid. PICOZZA: Profili giuridici del CIPE, con particolare riferimento all'attività*, en «Giur. Cost.», 1976, pp. 278 y ss., y D'ANIELLO: «Il Comitato Interministeriale per la programmazione economica (CIPE)», en «RTDP», 1973, pp. 122-3.

(60) Reflejo de esta tendencia es la proliferación de Comités Interministeriales como institucionalización de la práctica habitual de acuerdos concertados entre Departamentos ministeriales distintos. *Vid. sobre el tema, TREVES: «I Comitati Interministeriali»*, en *Nuovo Digesto Italiano*, III, pp. 595 y ss.; *BACHELET: «Voz Comitati Interministeriali»*, en *En. Dir.*, VII, pp. 764 y ss.

(61) El verdadero problema consiste en determinar si este Comité constituye un órgano del Gobierno-órgano constitucional o del Gobierno-aparato administrativo, es decir, con una función de tipo político o administrativo. Entre las diversas tesis, *QUADRI: Gabinetto economico CIPE e determinazione dell'indirizzo politico-economico*, Milano, 1970, configura el CIPE como un verdadero gabinete económico, es decir, como un órgano autónomo de gobierno. En igual sentido, *BACHELET, op. ult. cit.*, p. 765; *MORTATI, op. cit.*, p. 615, y *MARTINES: «Voz Indi-*

constitucionalidad, responsabilidad política y valor jurídico de sus actos (62).

Marginando estos temas, que exceden con mucho del objeto de este trabajo, es necesario, sin embargo, precisar con mayor exactitud las atribuciones del CIPE en materia de precios. Tales atribuciones se encuentran recogidas en el D. P. R. de 30 de marzo de 1968, con el que se intentó reorganizar el intervencionismo económico de una pluralidad de Comités interministeriales, y cuya consecuencia, por lo que ahora nos interesa, fue que la determinación de los sectores económicos y de los bienes concretos que debían someterse a un régimen de precios administrativos pasó a ser competencia del CIPE. Este ejercerá esta función a través de una serie de directivas económicas dirigidas al CIP (63). De esta forma la disciplina de precios se distribuye entre el CIPE, que ejerce unas competencias muy limitadas y cuyo contenido no supone una voluntad clara de dirección, sino más bien de organización de lo ya existente (64) y el CIP como órgano típico de ejecución

rizzo politico», en «*Enc. Dir.*», vol. XXI, p. 158, para quien «desde una inicial actividad de coordinación en el sector de la política económica los mencionados Comités han pasado a ejercitar funciones de carácter decisorio». Frente a estas teorías, SEVERI: «*Strutture amministrative per la programmazione economica*», en «*RTDP*», 1976, pp. 787 y ss., califica al CIPE como un órgano de actividad meramente «preparatoria o ejecutiva de las decisiones del Consejo de Ministros». Por su parte, SANDULLI: *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nápoles, 1974, 744, pp. 12 y ss, de forma algo confusa, concibe al CIPE como una variedad de Gabinete Económico, con funciones de alta administración y de actividad preparatoria de las decisiones del Gobierno. Ultimamente PICOZZA, *op. cit.*, p. 288, después de estudiar las diversas funciones atribuidas al CIPE concluye diciendo que este órgano ejercita un poder tanto político como administrativo, admitiendo la dificultad de definirlo de forma clara como órgano puramente ejecutivo.

(62) *Vid.* sobre estos problemas BACHELET, *Comitati...*, *op. cit.*, pp. 771-773; PICOZZA, *op. cit.*, pp. 295-325, y QUADRI, *op. cit.*, pp. 85-104.

(63) Art. 2 D. P. R. de 30 de marzo de 1968: «El CIP se someterá a las directivas del CIPE en materia de programación económica en lo referente a la determinación de los sectores económicos y de las categorías de bienes o servicios sobre las que el CIP podrá ejercer el resto de sus atribuciones según la legislación vigente.» Este decreto fue emanado en base a la delegación contenida en la ley de creación del CIPE, en donde se dispuso que «la reorganización de las atribuciones y composición de los Comités de Ministros atenderá a los siguientes criterios: revisión de las competencias de cada uno de los Comités con el fin de eliminar duplicaciones e interferencias y coordinar la acción de estos organismos con los del CIPE».

(64) Por esta razón parece más oportuno calificar la actividad del CIPE en lo referente al régimen de precios como de «alta Administración» y no como de auténtica «dirección política». Dentro, pues, de la difícil separación entre Gobierno y Administración, la actividad de «alta Administración» consiste en vincular y comunicar ambos momentos, transmitiendo el mandato del acto político, libre en cuanto al fin, a la esfera de la Administración. *Vid.* sobre el tema, CUGURRA: *L'attività di alta amministrazione*, Padova, 1973. Por tanto creo

sometido a los criterios rectores del CIPE y a la voluntad política del Consejo de Ministros (65).

3. *La ejecución de la política de precios*

La política de precios, independientemente de las consideraciones anteriores, consiste fundamentalmente en la determinación con carácter imperativo de los precios de aquellos bienes cuya libertad de comercio ha sido restringida por decisión del CIPE.

Hasta el momento nos hemos referido a la atribución genérica de esta potestad y su condicionamiento por la Corte Constitucional, así como a la falta de una estructura capaz de imponer unos criterios rectores que vinculen el hacer administrativo en esta parcela de su intervención sobre la economía, pero ya es tiempo de fijar la atención en la actividad real de la Administración y, en primer lugar, en los órganos encargados de realizar esta concreta potestad administrativa (66). Es decir, independientemente del régimen de precios que se establezca (congelación, prohibición con reserva de autorización, determinación de precios de garantía, etc.) si se contempla una política de precios imperativos, el momento final de la misma reside en la decisión administrativa que sustituye a la autonomía negocial en el momento de concretar el precio del contrato. Si a esta constatación unimos la falta de una voluntad real de imponer unos criterios gene-

más acertado mantener la calificación del CIPE como órgano de «alta Administración». En contra, QUADRI, *op. cit.*, y BOSCO, *op. cit.*, quienes atribuyen al CIPE una función de dirección política de carácter general.

(65) En esta línea D'ANIELLO: *Il Comitato Interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, en «RTDP», 1973, I, p. 105, afirma que «el CIPE se ha impuesto a los otros Comités y se ha colocado de esta forma en condición de dirigir sus primitivas atribuciones de contenido más político, degradando, de hecho, las funciones de otros Comités al rango de funciones sustancialmente administrativas».

(66) No cabe duda que el núcleo central de toda política de precios reside en esta concreta actuación de la Administración, aunque a través de lo dicho al tratar de la necesaria vinculación a un Plan, tema sobre el que he de insistir más adelante, se ha querido poner énfasis en la importancia de estos criterios rectores que dirigen la simple discrecionalidad técnica de la Administración con el fin exclusivo de lograr una actuación auténticamente pública en la economía, así como eficaz. El acto final de fijación del precio debe verse como el resultado de un complejo procedimiento en donde habrán de valorarse muchos más intereses y factores que los que pueden afectar en último término a la simple relación comprador-vendedor, modificada directamente por el precio administrativo.

rales de dirección a las concretas intervenciones de la Administración, es lógico concluir que este tipo de actos aislados, su producción y consecuencias jurídicas, encierran la mayoría de los problemas jurídicos en esta materia.

Por lo que hace referencia a la estructura organizativa dispuesta para fijar los precios administrativos, el ordenamiento italiano cuenta con el Comité Interministerial de Precios (CIP) y con carácter desconcentrado los diversos Comités Provinciales de Precios (CPP). A estos dos órganos deben añadirse, aunque con funciones diversas, las Cajas de Compensación o *Casse Conguaglio*.

A) *Comité Interministerial de Precios (CIP)*

La competencia para fijar los precios reside, con carácter principal, en el CIP, típico órgano de coordinación que se creó en el mismo momento en que los D. L. de 1946 y 1947 antes examinados confirieron a la Administración la potestad de intervenir sobre los precios de las relaciones *inter-privatos*. Por lo que respecta a su composición el CIP está presidido por el presidente del Consejo de Ministros, salvo delegación en el ministro de Industria y Comercio o en el ministro sin cartera, formando parte otros ocho ministros y tres expertos, estos últimos en razón del carácter técnico de las funciones que debe realizar (67). Junto a esta estructura básica (68), dos órganos auxiliares poseen un papel de extraordinaria importancia: por un lado, la Comisión Central de Precios, encargada de realizar las investigaciones de mercado que le ordene el CIP y con la posibilidad de presentar por propia iniciativa determinadas propuestas de intervención. Dada la naturaleza esencialmente técnica de la discrecionalidad administrativa en este sector, los informes de esta Comisión son de gran importancia dentro del procedimiento que concluye con la fijación del precio,

(67) En caso de urgencia, la decisión puede ser tomada por una Asamblea constituida en el seno del Comité y compuesta por el ministro de Industria y Comercio que la preside, y los ministros de Hacienda y Agricultura, debiendo ratificarse sus decisiones en la siguiente sesión del Comité.

(68) Vid. SERRANO: *La determinazione autoritativa dei prezzi come strumento per la realizzazione del piano*, Milano, 1971, pp. 356-361; GALLO: *Osservazioni sui provvedimenti del CIP, con riferimento ad una recente disciplina legislativa*, en «Foro italiano», 1975, II, pp. 297 y ss.; D'ANIELLO, *op. cit.*, p. 106.

precisamente por el carácter especializado de los informes que elabora el citado órgano auxiliar (69).

Junto a la Comisión Central de Precios existe el Instituto Central de Estadística cuya misión es fundamentalmente la de conocer y controlar la evolución de los precios y proporcionar toda serie de datos técnicos al CIP, sin añadir, como hacía la Comisión, ningún otro tipo de consideraciones o valoraciones (70).

Por lo que hace referencia a las diversas funciones que el CIP puede realizar, tres de ellas se destacan por su especial importancia. En primer lugar, la de fijar los precios imperativos, lo cual supone que puede determinar el precio de todo tipo de bienes, en cualquier fase del proceso comercial, incluso para la exportación o importación, así como los precios de los servicios y prestaciones. En segundo término, la facultad de emanar directivas sobre los CPP. Por último, la posibilidad de crear Cajas de Compensación y de establecer las distintas modalidades de contribución, con el fin de unificar e igualar los precios.

Bien entendido que esta serie de funciones a que se acaba de hacer referencia deben considerarse otorgadas al CIP con carácter exclusivo, lo que supone la derogación de las competencias que con el mismo objeto estuvieran atribuidas con anterioridad a otro tipo de órganos, de forma que se eviten posibles acciones paralelas o sobrepuestas (71).

B) *Comités Provinciales de Precios (CPP)*

Como órganos periféricos de desconcentración, el D. L. de 1944 creó los Comités Provinciales de Precios, y el D. L. de 1947 reguló en

(69) Para un mejor funcionamiento, la citada Comisión se subdividirá en cuatro sub-comisiones: fuentes de energía, servicios públicos, productos mineros, industriales y químicos y, por último, productos agrícolas y alimenticios.

(70) Para un mayor conocimiento de la composición y funcionamiento de estos órganos auxiliares, me remito al D. L. de 15 de septiembre de 1947, núm. 896; Bosco, *op. cit.*, p. 1855 y SPAGNUOLO VIGORITA-MARRAMA, *op. cit.*, pp. 831-833.

(71) *Vid.*, en este sentido, SPAGNUOLO VIGORITA-MARRAMA, *op. cit.*, pp. 833-834; METTA: *Problemi di dottrina e giurisprudenza sulla disciplina autoritativa dei prezzi*, en «Giurisprudenza agraria italiana», 1974, pp. 7-8. Esta exclusividad confirma la decadencia de los poderes locales en una materia que surgió estrechamente ligada a los intereses municipales. La orientación que se dio a la política de los precios con la política de guerra no ha permitido que volvieran al Municipio sus viejas competencias, pues la complejidad de esta intervención ya no ha desaparecido. Así lo reconoce la sentencia de la Corte Constitucional de 23 de mayo de 1960, núm. 11. En caso de los precios no sometidos a la nueva disciplina del CIP, se entiende subsistentes los anteriores poderes locales, según la sentencia de la Corte de Casación de 28 de octubre de 1963, núm. 2281. Igualmente, SANDULLI, *op. cit.*, p. 118.

sus artículos 7 y 10 su composición y funcionamiento (72). Como rasgo organizativo más destacado puede notarse que al igual que ocurría con el CIP, junto a los CPP existe una Comisión Consultiva Provincial de carácter estable, con la misión de asesorar técnicamente a los componentes de los respectivos CPP.

Por lo que respecta a sus competencias, los CPP poseen la facultad de fijar precios imperativos con alcance dentro de su ámbito territorial de potestad. Precisamente con relación a esta competencia básica de los CPP surge el mayor problema, pues deben delimitarse las esferas de atribuciones entre CIP y CPP, ya que al reconocer una misma facultad a dos órganos que inciden sobre un mismo ámbito territorial podrían surgir notables disfunciones y conflictos. El problema, no obstante, tiene su solución en los artículos 4 del D. L. de 1944 y 9 del D. L. de 1947, si se atiende tanto a su valor literal como a la interpretación que de los mismos ha dado la jurisprudencia (73). En base a estos preceptos se establece una competencia residual en manos de los CPP, pues únicamente podrán intervenir sobre aquellos productos o fases del ciclo comercial no intervenidos legalmente por el CIP. En los supuestos en que no exista un acto concreto del CIP, los CPP actuarán con absoluta libertad, pues las directivas del CIP en ningún caso tendrán carácter vinculante (74), debiendo destacarse, por último,

(72) Por lo que respecta a su composición, están formados por el gobernador, que los preside, el delegado de Hacienda, el ingeniero jefe del Gobierno, los delegados de Industria y Comercio y el de Trabajo, el inspector de Agricultura, el director de la oficina provincial de investigación alimenticia y el presidente de la Cámara de Comercio. Junto a estos titulares fijos, en caso de necesidad pueden participar en las reuniones algunos técnicos con carácter consultivo y sin derecho de voto. Para un examen más extenso de los aspectos organizativos, *vid.* los trabajos citados en nota 70.

(73) En el artículo 4.º del D. L. de 1944 se reconoce una potestad de dirección del CIP sobre los CPP para coordinar la disciplina de los precios a nivel provincial. Por su parte, el artículo 9.º del D. L. dispone que «en el ámbito de sus respectivas demarcaciones los CPP y los gobernadores, en calidad de Presidentes de estos Comités, tienen los mismos poderes y facultades que corresponden al CIP y al Presidente o ministro delegado, con la limitación, por lo que respecta a los precios fijados por el CIP, de ceñirse a las fases del ciclo comercial subsiguientes a las ya consideradas por el CIP».

(74) Sobre el tema de las relaciones CIP-CPP, *vid.* BACHELET: *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957; VIGNA: *Alcune questioni sul CIP e CPP*, en «Foro amministrativo», 1960, I, pp. 1788 y ss.; MARIUZZO: *Il Controlle autoritativo dei prezzi: attualità di una disciplina contingente*, en «Rassegna dell'avvocatura delle State», 1973, I, pp. 177 y ss. Estos autores se pronuncian a favor del carácter no vinculante de las directivas del CIP, al que otorgan una competencia de coordinación muy vaga respecto a los CPP; igualmente, la jurisprudencia administrativa, en sentencia de 3 de mayo de 1960, núm. 339, afirma que «las directivas impartidas por el CIP sobre

que estos actos libres de los CPP poseen igual trascendencia práctica que los del Comité Interministerial pues afectan en idéntico modo a las relaciones entre particulares (75).

En definitiva, los CPP, si bien poseen un ámbito de influencia espacial más reducido y están condicionados por el comportamiento activo del CIP, pueden emanar actos administrativos de igual trascendencia práctica que este último, con la agravante de que los CPP están más vinculados a los intereses materiales del sector socioeconómico en donde desarrollan su actividad y más alejados de las directivas del CIPE y de sus criterios de dirección y coordinación.

C) *Las Cajas de Compensación (Casse Conguaglio)*

Al margen de la estructura jerárquica CIP-CPP, a través de la cual se establece el precio imperativo, pero con una relación directa con los precios de la Administración, el D. L. número 896 de 1947 dispuso la creación de un órgano de interesantes características, las Cajas de Compensación, cuya misión es la de unificar y distribuir las cargas que se derivan de los precios administrativos, y por tanto con el fin último de evitar desigualdades en el reparto de las cargas sociales que conlleva toda política de precios (76).

Así pues, con este fin esencial de evitar situaciones de desigualdad

los CPP tienen la simple misión de coordinar y no pueden vincular la autonomía de los concretos Comités provinciales en la determinación de los precios». Con igual contenido, *vid.* las sentencias del Consejo de Estado, núms. 295 y 754 de 1963, núm. 1740 de 1964 y núm. 982 de 1972. No obstante estas consideraciones generales, debe reconocerse a las directivas del CIP un importante valor real, debido a la posición preeminente que en los CPP posee el gobernador vinculado al Gobierno y por tanto al CIP mediante una estrecha relación de jerarquía.

(75) Si bien debe admitirse un poder absoluto del CIP para establecer todo tipo de precios, los ámbitos de competencia entre CIP y CPP, según vimos al tratar el tema del CIPE, están regulados por las directivas de este último. Así, últimamente las directivas de 26 de junio y 17 de julio de 1974 dispusieron un reparto de atribuciones entre los órganos estatales encargados de fijar los precios administrativos. *Vid.* Bosco, *op. cit.*, p. 45.

(76) Artículo 1.º del D. L. 896 de 1947: «El CIP, en ejercicio de los poderes que le confirió el D. L. núm. 347 de 1944, y con el fin de unificar y distribuir los precios, podrá constituir cajas de compensación y establecer las modalidades de sus recaudaciones.» El D. L. de 26 de mayo de 1948 regula en los artículos 1.º y 13 estas Cajas de Compensación. Por lo que respecta a su naturaleza, se consideran como órganos administrativos dependientes del CIP. Así, la sentencia del Consejo de Estado de 2 de abril de 1960, núm. 248. En contra, sin justificar su calificación, PREDIERI: «Voz Conguaglio» (Casse di), en «Enc. Dir.», vol. VII, p. 1099.

y cargas sociales de difícil justificación (77), surge este instituto cuya actividad está dirigida a subvencionar a aquellas empresas que, en virtud de los precios impuestos por la Administración, se ven en la obligación de vender sus bienes o prestar sus servicios al mismo precio de otras empresas que producen sus bienes o servicios a un coste inferior (78). Las Cajas de Compensación tratarán en estos supuestos de evitar que la intervención administrativa suponga para determinadas empresas un nivel de beneficios superior o inferior al que se deduciría de la libre confrontación entre oferta y demanda, gravando, por tanto, a las empresas beneficiadas y redistribuyendo el producto obtenido entre las perjudicadas (79).

Ciertamente, las Cajas de Compensación no han tenido una aplicación más que marginal, limitadas a algunos sectores concretos, pero sin jugar un papel determinante dentro del sistema de ordenación del mercado (80). Las razones de esta escasa utilidad residen, sin

(77) Por estos motivos creo que este instituto realiza una función redistributiva, repartiendo las cargas sociales entre los perjudicados y beneficiados por una específica función administrativa, sin recurrir, por tanto, a la técnica más genérica de la indemnización por lesión, que sería, por otro lado, de discutible justificación. Vid., sobre este planteamiento general, GIANNINI: *Diritto amministrativo*, vol. II, pp. 1210-1214. Nótese, por otra parte, cómo el principio general de igualdad deberá actuarse a través de una serie de intervenciones «desiguales» que tengan en cuenta, precisamente, la situación real de los administrados. Con estos planteamientos, en relación al artículo 3.º de la Constitución, que consagra el principio de igualdad, vid. la Ordenanza del Tribunal de Roma de 15 de octubre de 1976, recogida en «Giur. Cos.», 1977, III, páginas 248 y ss.

(78) Los fondos para realizar las subvenciones se obtienen mediante la constitución del llamado sobreprecio, que costado normalmente por los consumidores, se redistribuye posteriormente entre las empresas. El mecanismo es el siguiente: se fija un nivel de precios superior al remunerador según aquellas empresas con costes de producción más bajos. Este beneficio añadido por el precio administrativo que logran estas empresas se reconduce a las Cajas de Compensación, las cuales las distribuirán entre las empresas con costes de producción mayores para las que el precio administrativo supone unas pérdidas seguras. En determinados casos el sobreprecio puede ser pagado por una empresa distribuidora o por la empresa con costes de producción inferiores al precio remunerador (empresa intramarginal), sin que, en estos supuestos, puedan éstas repercutir el precio sobre el consumidor. Para un mayor conocimiento del complicado procedimiento, vid. PREDIERI, *op. ult. cit.*

(79) Debe especificarse, sin embargo, que las Cajas de Compensación únicamente actuarán como consecuencia del beneficio que supone a ciertas empresas el vender de forma garantizada a precios superiores a los remuneradores, sin que deban intervenir cuando el beneficio de determinadas empresas sea consecuencia del aumento del precio de un bien que fue otorgado a precio inferior con anterioridad por la Administración. Así lo reconoce la sentencia de la Corte de Casación de 6 de septiembre de 1963, núm. 283, con comentario de DISALVO en «Giurisprudenza Civile», 1969, I, pp. 229 y ss.

(80) Como principales sectores en donde las Cajas de Compensación poseen una vigencia real, cabe destacar el sector eléctrico y el del azúcar. Sin entrar

duda, en la dificultad de establecer dónde se encuentra el precio remunerador, qué cantidad y por quién debe entregarse a la Caja, así como en la complejidad del mecanismo necesario para llevar a la práctica estos acuerdos previos.

Por último, una vez matizado el alcance real de este instituto, es preciso mencionar los dos problemas jurídicos que han ocasionado mayores discusiones en la doctrina. Por una parte, la cuestión relativa a la naturaleza jurídica del sobreprecio, es decir, de esta carga que se imponía a determinados particulares o a algunas empresas para financiar los déficit de otras empresas del mismo sector. El punto conflictivo se centra en determinar si este recargo que se recoge en una Caja especial y se destina a unos fines concretos preestablecidos posee o no naturaleza tributaria. Por los rasgos a que he aludido, parece lo más acertado calificarlo dentro de la discutida categoría de la parafiscalidad (81). Directamente relacionado con este problema surge la posibilidad de negar la legitimidad constitucional de este gravamen, atendiendo para ello al mandato del artículo 23 de la Constitución que impone una reserva de ley en materia tributaria. No obstante los posibles argumentos a favor de esta tesis, la mayor parte de la doctrina, así como la jurisprudencia, han optado por admitir la legitimidad de las Cajas de Compensación (82).

4. *Influencia de la política del Mercado Común en el sistema nacional de precios*

El Mercado Común ha dejado ya de ser una mera esperanza y, si bien con grandes dificultades, ha empezado a desarrollar una actividad concreta y efectiva que condiciona todos los planteamientos

ahora en los rasgos propios del régimen de la energía en Italia debe notarse el paralelismo que tiene esta institución con las entidades de base privada que se han creado en España con fines muy similares en este mismo sector eléctrico, es decir, OFILE (en la actualidad OFICO). Sobre el tema *vid.* SALAS, J.: *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*, Bolonia, 1977, pp. 292-298 y 462-478.

(81) PREDIERI, *op. ult. cit.*, pp. 1095-6; *vid.* también PESENTI: *Dalla natura e della sistematizzazione giuridica di alcune contribuzioni che nascono della disciplina dei prezzi*, en «Studi Parmensi», 1950, pp. 421 y ss.; BUSCEMA: *Dalla natura tributaria del sovrapprezzo imposto dal CIP in favore della Cassa Conguaglio per tariffe elettriche*, en «Foro amministrativo», 1956, I, pp. 275 y ss.

(82) PREDIERI, *op. ult. cit.*, pp. 1101-2 y sentencia del Consiglio di Stato de 28 de mayo de 1970, núm. 343.

que pueden hacerse a nivel estatal. No es posible, por tanto, marginar el tema y, aunque sea a nivel muy superficial, es necesario dejar constancia de toda una rica problemática jurídica que plantea la actividad de esta instancia supranacional que afecta a todas las ramas del Derecho. Además, teniendo en cuenta que en buena lógica no está muy lejano el día en que dentro del ordenamiento español sea preciso plantearse estos mismos problemas, parece oportuno comentar alguno de los puntos conflictivos que surgirán con este hecho y que ahora tratamos en relación con el ordenamiento italiano.

Dentro de una política de precios no cabe duda que en la medida en que la CEE avance por el camino de su consolidación político-económica, sus intervenciones en este sector irán en aumento. La crisis del Estado como ordenamiento capaz de unificar, sintetizar y resolver todas las tensiones sociales impulsa a buscar en organizaciones superiores los centros desde donde elaborar políticas coherentes y eficaces. La constatación de que los precios internos están sometidos a las oscilaciones internacionales obliga a llegar a acuerdos internacionales y, en el caso de la CEE, a la institucionalización de un organismo supraestatal con poder vinculante.

No es preciso, de momento, ahondar en estas reflexiones generales que podrían llevar a abundantes y largas disquisiciones. Baste con apuntar el problema y examinar con un mínimo detalle los efectos que sobre la potestad estatal de fijar imperativamente los precios ha supuesto la intervención de la CEE.

Desde esta perspectiva, debe señalarse con carácter previo que no puede hablarse de un verdadero conflicto entre los dos ordenamientos, estatal y supraestatal, hasta que la integración europea cristaliza en los primeros intentos de planificación global, frente a los cuales las políticas nacionales surgen como posibles elementos distorsionadores. Igualmente, debe destacarse que la actuación comunitaria se ha centrado básicamente sobre los precios del carbón y productos agrícolas, sin que exista una intervención concreta sobre el resto de bienes, de forma que las consideraciones que aquí se hagan deben entenderse referidas básicamente a estos dos productos (83).

(83) Así se reconoce por Bosco, *op. cit.*, p. 210, y DE VERGOTTINI: *La proposta del CNEL per una riforma della norme regolanti la disciplina autoritativa dei prezzi*, en «Foro amministrativo», 1984, III, p. 138, quien afirma en relación a

El punto de mayor relieve, por tanto, se centra en determinar la importancia que poseen las decisiones comunitarias dentro de la acción administrativa estatal y, en consecuencia, el problema a resolver es cómo se distribuyen las competencias entre los dos ordenamientos. En atención a este interrogante, doctrina y jurisprudencia han ofrecido varias respuestas que vienen a resumirse y concretarse en la reciente Sentencia del Tribunal Comunitario que señala una notable tendencia hacia el reforzamiento de los poderes de la Comunidad.

Así, en un primer momento, las Administraciones estatales poseían una entera libertad para fijar los precios dentro de sus ámbitos de poder, con la única restricción de no obstaculizar el principio de libre circulación de los bienes. Posteriormente se trata de establecer de modo genérico la armonización entre las planificaciones estatales y la comunitaria, de modo que si los precios nacionales se orientaran hacia una política económica concreta, ésta debería estar en consonancia con la impuesta a nivel supraestatal; la discrecionalidad política de las Administraciones estatales parece, pues, que sufre una limitación, si bien este hecho tendrá poca importancia por el carácter marcadamente coyuntural con que se utiliza la política de precios (84). Cuando la CEE empieza a fijar precios concretos, el conflicto parece ya insalvable y puede creerse que el precio fijado por la CEE imposibilita una ulterior intervención estatal sobre el mismo producto, con lo que se estaría limitando sustancialmente el poder que dentro del ordenamiento italiano se confirió a la Administración de este país.

No obstante, al distinguir entre los precios mínimos o de garantía y los precios máximos y teniendo en cuenta que a nivel comunitario

estos productos que «la competencia del CIP sufre una necesaria reducción a causa de la devolución de específicas competencias a los organismos comunitarios en virtud de la firma del Tratado de la CEE». Con relación a la política agraria, *vid.* las oportunas reflexiones de GIANNINI: *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, pp. 246-7, y las observaciones que en el informe de la Comisión presidida por el mismo profesor y publicado bajo el título de *Completamento dell'ordinamento regionale*, Bologna, 1977, se hacen con respecto a la nueva organización de la agricultura y el papel a desempeñar por la CEE, pp. 90-93 y 98-99.

(84) *Vid.*, al respecto, MOTZO-SCHINAIDA-FOIS: *Circolazione delle merci e misure sui prezzi nella CEE*, Milano, 1974, pp. 108-134, quienes llegan a afirmar que «las medidas sobre precios, tal como han sido previstas en el ordenamiento italiano vigente, y especialmente tal como han sido llevadas a la práctica por el aparato administrativo, vigilado éste por una atenta jurisprudencia no pueden, en principio, considerarse en oposición con el ordenamiento comunitario».

priman los primeros, mientras que a nivel estatal lo hacen los segundos, es posible declarar la compatibilidad entre los dos ordenamientos para incidir sobre el precio de venta de un mismo producto, siempre, claro está, que el precio nacional supere al comunitario (85). De esta forma se cumplen ambos objetivos, al asegurar al mismo tiempo un precio mínimo de venta (política de fomento a determinados productos) y un nivel de precios máximos justo y admisible por los consumidores.

La decisión de mayor importancia, sin embargo, es la contenida en la sentencia de la Corte de las Comunidades Europeas de 23 de enero de 1975 por la que se resolvió una cuestión incidental que el juez nacional italiano elevó en relación a la legitimidad del Decreto 425 de 1973 en aquellas materias que ya estaban reguladas por normas comunitarias. La Corte no dudó en restringir de forma decidida los poderes nacionales a través de dos tipos de argumentos: por un lado, los precios máximos estatales no pueden obstaculizar, bajo ningún punto de vista, los precios indicativos que fijó la CEE y, por otro, tampoco pueden suponer ninguna dificultad adicional para la libre circulación de productos en la esfera comunitaria. Recogiendo, pues, los criterios que anteriormente se señalaban de forma difusa, se decide imponerlos con carácter supraordenado a los distintos ordenamientos estatales, destacando básicamente la importancia de la CEE como instancia que planifica y dirige la economía (86).

Ante esta situación, prescindiendo de los concretos problemas de articulación jurídica, es evidente que la CEE constituye una auténtica sede decisional que impone a través de normas y directivas su voluntad sobre los precios estatales (87). La estructura organizativa se com-

(85) Vid. las sentencias del Consiglio di Stato de 26 de mayo de 1970, núm. 433 y 29 de febrero de 1972, núm. 108. En el mismo sentido se han pronunciado los Tribunales de Francia, Holanda y Bélgica, vid. MARZANO: *Normativa Comunitaria e disciplina nazionale dei prezzi*, en «Rassegna dell'avvocatura dello Stato», 1975, pp. 314 y ss. En sentido contrario, mostrando las dudas de la jurisprudencia en este terreno, la sentencia del Consiglio di Stato de 25 de septiembre de 1974, número 265, donde se afirma que una vez intervenido un precio por los órganos comunitarios decaen todas las competencias que sobre el mismo tuviera el CIP.

(86) Sobre esta sentencia, vid. MARZANO, *op. cit.*, pp. 320 y ss.; COSTA: *La disciplina dei prezzi*, en «RTDP», 1975, pp. 1483 y ss., e *Interventi statali in materia dei prezzi e disciplina della CEE: il caso Galli*, en «Rivista di Diritto Europeo», 1975, p. 218.

(87) La más reciente evolución doctrinal y jurisprudencial sobre este tema que refleja la crisis del Estado como esfera integradora de los intereses en juego y la correlativa necesidad de acudir a instancias supranacionales se recoge en COSTA: *Governo dei prezzi e Comunità Economica Europea*, en «RTDP», 1977, página 1152.

plica y la política de los precios se alarga en el interior de un procedimiento de decisión y ejecución que debe tener en cuenta y articular, básicamente, las esferas regional, estatal y supranacional, coordinándolas entre sí para establecer en una primera fase los criterios a seguir después en la ejecución (88).

5. *Valoración de la organización establecida en materia de precios*

La estructura organizativa que ofrece el ordenamiento italiano para llevar a cabo una política de precios responde, según se ha visto en las páginas anteriores, a una decisión previa sobre el contenido que esta actividad debe poseer. Por esta razón, dado el carácter coyuntural de esta política, basada en decisiones vinculadas a la evolución de un mercado que trata de corregirse pero no dirigirse, y articulada en función de una discrecionalidad técnica que ampara los acuerdos que ante cada caso concreto suscriben las fuerzas interesadas, no debe extrañar que los órganos básicos sean los de contenido técnico y consultivo, articulados dentro de una estructura jerárquica y centralizada. Las decisiones del CIPE, sus directivas, quedan en un segundo plano, y el precio imperativo reduce su *iter* procedimental a los informes técnicos, con el único criterio rector de que sea «remunerador». La participación de elementos interesados en los procedimientos de elaboración de estos actos no impide, sino que favorece, los acuerdos entre Administración y grupos de interés, con la consecuencia final de que el acto resultante se impondrá con carácter general a toda la comunidad, sin que garantice este tipo de participación el contenido de interés público del acto finalmente adoptado (89).

En definitiva, y apuntando sólo por ahora lo que se desarrollará con más detalle en el último capítulo, si se pretende salvar la política imperativa de los precios dotándola para ello de un carácter incisivo

(88) Los problemas de articulación entre las dos esferas que surgen con la crisis del Estado, no deben, en ningún caso, olvidarse, *vid.*, sobre este punto, PREDIERI: «Poteri delle Regioni e poteri della CEE», en *Regioni programmazione e Comunità Europee*, Siena, 1973, pp. 50 y ss.

(89) *Vid.* SERRANI: *Il controllo*, p. 246, donde se lee que «en la relación entre un órgano público funcionalmente especializado y poseedor de un poder de ordenación, como es el CIP, y específicos grupos privados de interés, nace una vinculación de clientela, con la consiguiente identificación del órgano público con los intereses que detentan los grupos». No admite esta situación clientelas Bosco, *op. cit.*, pp. 42-43.

y eficaz, es preciso tomar conciencia de la importancia que poseen las esferas de decisión, en donde se establecen los criterios generales, el cómo y cuándo de esta actividad, así como los instrumentos para hacer llegar esta voluntad a las esferas de ejecución. Se trata, pues, de ver tanto el concreto acto administrativo por el que se fija un precio y se limita la facultad del particular como el momento final de un procedimiento en donde el objetivo central debe ser lograr que las relaciones comerciales se adecuen a criterios de utilidad pública.

V. POTESTAD DE TASACIÓN Y PRECIO IMPERATIVO

1. *Consideraciones previas*

Cuando dentro del ordenamiento jurídico se reconoce a la Administración la potestad de determinar los precios de ciertas relaciones comerciales privadas hay que plantearse, en primer lugar, ante qué tipo de actuación administrativa nos encontramos. Creo que a tal pregunta puede responderse, sin mayores dificultades, diciendo que los precios administrativos se sitúan en el marco de la actividad de la Administración que genéricamente se denomina de «ordenación o regulación del mercado», y que en un estadio de mayor concreción podría también encuadrarse dentro de la «disciplina de la libre circulación de los bienes».

Pero el hecho de contar con una respuesta a mano no debe ocultar las importantes consecuencias que deben extraerse de esta referencia a una actividad de «ordenación del mercado». Este concepto da, precisamente, una idea clara de un tipo de intervención que se concibe como algo global o genérico, referido a una sociedad que tiene en el mercado una institución básica. A partir, pues, de esta concepción de la actividad de la Administración como ordenadora del mercado se supera la visión que trataba de reducir todo el proceso de actuación administrativa en la economía a un proceso dialéctico autoridad-libertad.

Esta última concepción, de hecho, ocasionaba una cierta confusión si no se especificaba el verdadero sentido de esta autoridad o coacción y de su antagonista la libertad o autonomía. Quiero decir con ello que en el supuesto de la determinación de los precios se produce una auténtica ordenación general del mercado, que afecta de forma indis-

criminada y, por supuesto, con contenidos muy diversos, a la pluralidad de administrados y a los diferentes intereses particulares o colectivos que éstos puedan encarnar. Por ello, seguir hablando de este tipo de intervenciones como dentro de un viejo concepto de policía, es bastante mixtificador (90).

La verdadera limitación, aquella que puede predicarse con carácter general, afecta al abstracto derecho de libre iniciativa económica, pues qué duda cabe que la potestad de tasación supone que determinadas relaciones comerciales ya no se desarrollarán en su totalidad por el sistema de libre contratación. También es cierto que mediante la imposición de unos precios la Administración rompe el equilibrio que se establecería de otra forma a través de la autonomía negocial e impone uno distinto, atacando para ello esta facultad privada de la autonomía negocial, pero sin que pueda deducirse de forma inmediata que existe necesariamente una actuación gravosa para la posición jurídica del administrado. Este, entendido como sujeto individual, puede aparecer ante esta actividad administrativa en diversas posiciones y con distintos intereses, según sea el papel que desempeñe en aquella relación mercantil en que incide el precio administrativo. En definitiva, puede resumirse lo que acaba de decirse con la constatación de que frente a la potestad administrativa no se sitúan únicamente derechos individuales que tratan de proteger su esfera de libertad, sino también distintos intereses generales, más o menos organizados, más o menos potentes, que pretenderán identificarse con el interés general para gozar del favor público e imponerse, así legitimados, a los restantes intereses colectivos.

2. *Elaboración del precio imperativo*

Las reflexiones anteriores han de servir de marco de referencia imprescindible para estudiar la actividad administrativa dirigida a

(90) Debería puntualizarse el verdadero valor de este tipo de actuaciones que suelen definirse de forma inmediata como «restrictivas de la libertad» y «gravosas para la «posición jurídica del administrado». En realidad, el ataque se produce a la abstracción de un derecho como el de la libre contratación o autonomía negocial, por debajo del cual, o mejor dicho, en base al cual, se desarrollan las particulares y concretas relaciones en donde se manifiesta la auténtica libertad y en donde toman consistencia las verdaderas situaciones de los administrados. La justicia de estas relaciones, los intereses que en ellas se enfrentan y las situaciones reales de los administrados son los criterios que deben guiar la actuación administrativa, y no el mayor o menor respeto hacia los enunciados en que cristalizan derechos y principios abstractos.

fijar los precios de mercado. La principal consecuencia de lo que acaba de decirse es que el precio administrativo no puede concebirse como un simple acto unilateral, cuya única fuente de interés para el jurista sea esa carga de coacción que se opone a la libertad del particular, sino que el precio administrativo debe examinarse como la resultante de un complejo proceso en donde entran en juego diversos intereses sectoriales que en teoría deberían subordinarse al fin último de la Administración, que no es otro que la ordenación de las relaciones de mercado. Por ello ponemos especial énfasis en el examen de este procedimiento que concluirá en un acto imperativo, pues son precisamente las fases que anteceden al momento de exteriorización las que determinan el contenido sustancial del acto. No basta, pues, con apreciar la forma jurídica que sustituye a la autonomía negocial privada, y es preciso recurrir al examen de la elaboración del nuevo precio fijado por la Administración para conocer qué voluntad es la que realmente sustituye al anterior acuerdo entre partes privadas.

A) *Reglamentación general y limitación*

En primer lugar, hay que poner de relieve que la regulación general del sistema administrativo de los precios supone decisión de gran trascendencia económico-social, a la que debe corresponder el máximo rango normativo. De la misma forma, debe predicarse su necesaria coordinación con todo el conjunto de actuaciones ordenadoras sobre la economía, por lo que la figura del Plan pasa a tener un papel relevante con relación a esta disciplina (91).

En segundo término, debe notarse cómo al reconocerse una potestad administrativa para determinar el precio de algunos productos decae de forma inmediata la facultad que anteriormente se englobaba en el derecho de autonomía negocial con relación a estos bienes; en consecuencia, se produce en este momento la limitación de un derecho, surgiendo por contra en particular un simple interés relativo a la correcta actuación de la Administración dentro de las normas establecidas para intervenir sobre los precios. Puede decirse que existe una distribución entre el acto normativo que «ordinamentaliza» las

(91) En definitiva, se trata de reclamar la necesaria adopción de una primera decisión de contenido general y del más alto rango normativo en donde se establezcan los principios generales del régimen jurídico-administrativo de los precios.

relaciones comerciales que tengan como objeto ciertos productos, y la posterior actuación administrativa que trata de llevar a la práctica esta norma general (92).

Por último, es importante tener en cuenta que el tipo de disciplina pública de los precios supondrá una diferente consideración del precio imperativo, tanto en lo que afecta a su contenido material como formal, es decir, la norma general determina no sólo los órganos competentes, el procedimiento a seguir y los bienes sometidos al régimen administrativo, sino que, lógicamente, establece qué régimen en concreto es el que se impone (precios máximos, mínimos, fijos o simple vigilancia con obligación de comunicar las elevaciones), lo que implica determinar el contenido material de los precios administrativos y así como la naturaleza del acto que posteriormente concretará este mandato general. Sobre uno y otro tema volveré más adelante al examinar la figura jurídica específica del precio imperativo.

B) *De la norma general al acto en concreto: la directiva*

La disciplina de los precios imperativos queda, pues, determinada a través de una norma general (93), cuyo contenido deja un amplio margen a la discrecionalidad administrativa para que, en atención a la coyuntura económica y con la necesaria flexibilidad, ordene el mercado. De esta forma, la norma general, de contenido estático, permite una pluralidad de actuaciones tendentes a llevar a término una determinada política económica. Pues bien, este carácter finalista de la intervención administrativa, ya que debe poner en práctica una política económica que a través del tiempo presentará diversas alternativas y opciones, hace surgir en el mundo del derecho una compleja y controvertida figura jurídica como es la directiva, cuya principal función, a grandes rasgos, consistirá en determinar la línea de actuación de la

(92) Sobre el tema de la incidencia de la acción administrativa sobre las situaciones jurídicas del administrado y, en concreto, la limitación de derechos, *vid.* con carácter global y sintetizador las páginas de GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid, 1977, pp. 93 a 145.

(93) En el caso italiano puede decirse que ha permanecido invariable desde las disposiciones ya estudiadas de 1944 a 1947, con la única excepción del régimen temporal de congelación de precios de 1973-74. No ha ocurrido lo mismo en España, donde desde el Decreto-ley de 3 de octubre de 1966 y la Orden de 24 de octubre del mismo año (que sistematizaron por primera vez las anteriores fórmulas de intervención), se han seguido de forma ininterrumpida las modificaciones hasta el vigente sistema establecido en el Real Decreto de 29 de octubre de 1977.

Administración en la política de precios dentro del margen de discrecionalidad que le permiten las normas generales. La directiva contiene, pues, normalmente, una decisión política, siendo emanada por aquellos órganos con capacidad para tomar este tipo de decisiones, tanto desde el punto de vista de su composición como desde la vertiente de su habilitación normativa al respecto. Su efecto principal es coordinar la acción administrativa y vincular la discrecionalidad de determinados órganos en el momento en que éstos deben tomar decisiones con un gran contenido finalista o político (94), mientras que los principales problemas que plantea en el orden teórico son los relativos a la competencia del órgano que las emana y su valor jurídico real.

La disciplina de los precios se organiza, como se vio anteriormente, en base a los siguientes órganos: CIPE, CIP y CPP. Pues bien, la potestad de emanar directivas se reconoce tanto al CIPE con relación al CIP (95), como a este último con relación a los CPP (96), si bien en uno y otro caso la misma figura poseerá un valor jurídico diverso. Esta última constatación permite elaborar algunas consideraciones generales en relación al complejo tema del valor jurídico de las directivas, precisamente, al filo del estudio de la incidencia de esta figura normativa en la política de precios.

(94) La discusión doctrinal en torno al concepto de «directiva» puede decirse que tiene sus orígenes en la obra de ROMANO, Santi: *Principi di Diritto Costituzionale generale*, Milano, 1945, p. 84; donde se elabora el concepto de Ley-directiva en estos términos: «Las directivas contienen consejos, programas, proyectos técnicos que en sí y por sí no son obligatorios, pero a los que se acompaña, como elemento anexo, el simple deber, no de observarlos, pero sí de tenerlos presentes para no apartarse de su criterio sin un motivo justificado.» El problema de la naturaleza de la directiva se agrava con el aumento del intervencionismo estatal en la economía, y se empieza a ver en la directiva una consecuencia de la nueva relación organizativa que paralelamente se va creando. Así, una parte de la doctrina reconoce en la directiva un poder que tiene su fuente en una relación de coordinación (BACHELET: *L'attività*, ob. cit., pp. 97-136, y «Voz Coordinamento», en *En. Dir.*, vol. X, pp. 630-635), mientras que otro sector hace derivar el poder de la directiva de una relación de dirección (D'ALBERGO: «Voz Direttiva», en *En. Dir.*, vol. XII, pp. 630 y ss.), o bien de control (TUCCARI, op. cit.). Un tratamiento general del problema se puede encontrar en MORTATI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1974, vol. I, p. 218; CANNADA BARTOLI: *Intema di direttive amministrative*, en «Rivista di Diritto Commerciale», 1964, II, páginas 153 y ss.; GIANNINI: *Diritto...*, ob. cit., p. 294, y MARTÍN-RETORTILLO, S.: *Crédito, banca y Cajas de Ahorro*, Madrid, 1975.

(95) Artículo 2 del R. D. P. núm. 628 de 1968, donde se dispone que «el CIP está vinculado por las directivas del CIPE en lo referente a la determinación de los sectores económicos y de las categorías de los bienes o servicios con relación a los que el mismo CIP ejerce las atribuciones de su competencia según las disposiciones vigentes».

(96) Artículo 2 del D. L. 896 de 1947.

En efecto, la cuestión acerca del valor normativo de la directiva sólo tiene una posible respuesta si se atiende a la relación que existe entre los órganos vinculados por la misma. La fuerza de esta técnica no deriva de sí misma, sino de la situación en que se encuentra el órgano de donde emana con relación al órgano a quien va dirigida (97), de forma que es imposible dar una definición general de la noción de directiva.

El examen de esta figura en su doble manifestación dentro de la política de precios, es decir, según sea emanada por el CIPE o CIP ayudará a comprender esta problemática. Así puede afirmarse que el CIPE, tanto por su composición como por sus competencias, se encuentra en una posición de supraordenación respecto al CIP y CPP (98), posición de la que deriva el carácter vinculante que caracteriza a las directivas del CIPE en materia de precios (99). Como contrapunto de este tipo de directivas cabe citar las emanadas por el CIP con relación a los CPP, las cuales carecerán de valor vinculante al encontrarse estos dos órganos en una posición de equiordenación, circunstancia que viene a confirmar la teoría que ve en esta técnica de contenido finalista un valor jurídico condicionado por la posición de los órganos a los que relaciona (100).

La directiva, por tanto, es fiel reflejo de la variación que sufren las categorías jurídicas clásicas y de cómo la normativa cede el paso a la situación real, es decir, a la posición de los órganos y a su poder político efectivo. En definitiva, la directiva recoge y resume la necesaria

(97) Así, ARMANI-ROVERSI MONACO, *op. cit.*, p. 105, afirman que «una definición de carácter general resultaría siempre parcial e incompleta, ya que las directivas se cualifican de forma diversa según la relación en que se sitúan».

(98) D'ANNIELLO, *op. cit.*, pp. 92 y ss., y PICOZZA: *Profili giuridici...*, pp. 328-9.

(99) Sobre el concepto de sobreordenación como justificación del poder vinculante de las directivas, *vid.* GIANNINI: *Diritto...*, *op. cit.*, p. 291 y D'ALBERGO, *op. cit.*, p. 607.

(100) Un tipo de directivas distintas a las del CIPE son las que emana el CIP. En este caso, relación CIP-CPP, no existe una relación de supraordenación, sino de coordinación, tal como lo recoge la sentencia del Consiglio di Stato de 3 de mayo de 1960 al decir que el CIP tiene funciones de coordinación, sin efecto vinculante sobre los órganos periféricos. Ciertamente es también, sin embargo, que tanto en el caso de la actividad del CIPE como en la del CIP se puede utilizar la noción de directiva, en el sentido de actos que encierran un criterio a seguir, pero también es cierto que la particular posición de los órganos relacionados variará la imperatividad de esta manifestación de voluntad. La consideración de los CPP, no como órganos subordinados al CIP, sino como órganos decisivos con una competencia concurrente, convierte a las directivas del CIP en un simple juicio indicativo. *Vid.* BACHELET: *L'attività...*, *op. cit.*, pp. 63 y ss.; SPAGNUOLO VIGORITA-MARRAMA, *op. cit.*, p. 839, y BOSCO, *op. cit.*, pp. 59 y ss.

adecuación del Derecho a una actividad de gran carga política como la que se exige a la Administración cuando se la confiere la potestad de fijar los precios. Entonces, dentro de este proceso global de decisión aparecen actos de contenido político frente al clásico acto administrativo, y si bien ambos se incluyen dentro de un mismo procedimiento es preciso saber distinguir los dos momentos, pues poseen una finalidad y un valor jurídico distinto.

Una vez considerado el valor normativo de la directiva es preciso avanzar algunas ideas sobre la importancia práctica que encierra esta discutida figura. La directiva, en primer lugar, define de hecho «el interés general», pues no hace otra cosa cuando determina cuál va a ser la política a seguir por la Administración y al mismo tiempo se convierte en el instrumento de mayor utilidad para corregir las disfunciones que se produzcan en el ejercicio de una función administrativa. Es decir, la corrección de los errores que conlleva la puesta en práctica de una función no pueden repararse a través de los instrumentos dispuestos por el Derecho administrativo para hacer frente a los vicios del acto, y entonces se hace preciso recurrir a esta instancia superior para que a través del poder de dirección y coordinación, cuya plasmación concreta es la directiva, reconvierta un conjunto de disfunciones en una función armónica y orientada al bien común (101). La mayor o menor capacidad de los órganos legitimados para llevar a término esta misión es, pues, un punto crucial dentro de toda la disciplina de los precios.

C) *El acto-precio*

El momento dinámico que inicia la directiva termina con la promulgación por la Administración de un acto en el que se determina con carácter concreto cuál es el precio de un bien, atendiendo para ello a los juicios valorativos de esa directiva y siguiendo el cauce establecido en la norma general sobre la disciplina de los precios. Esta es, pues, la tercera fase que a grandes líneas caracteriza el ejercicio de la intervención de la Administración sobre los precios, fase que se concreta desde el punto de vista material en un precio imperativo de gran

(101) Sobre la importancia de este momento de dirección, para hacer frente a las disfunciones administrativas vista la falta del elemento idóneo que sería la planificación democrática; vid. GIANNINI: *Diritto pubblico...*, op. cit., pp. 309 y siguientes.

trascendencia económica y de no menor importancia jurídica, pues no debe olvidarse que con esta decisión se exterioriza la voluntad administrativa y se pone fin al procedimiento a que se viene haciendo referencia.

Este acto por el que se fija el precio administrativo encierra tres problemas fundamentales, consistentes en determinar la naturaleza jurídica de esta manifestación de voluntad de la Administración, la naturaleza jurídica de este acto (una vez rechazada la tesis del precio como acto normativo), y por último la cuestión relativa a los posibles tipos de acto que la norma general permite emanar a la Administración.

a) *Naturaleza jurídica del precio administrativo.*—El tratar de definir la naturaleza jurídica del precio imperativo nos sitúa frente al delicado problema de tener que establecer unas barreras formales nítidas entre los conceptos de norma y acto, tarea ya de por sí comprometida y que se agudiza al tener por objeto una actividad económica de la Administración.

La discusión sobre este punto dio lugar en Italia a una larga polémica que ha terminado sin vencedores ni vencidos, dejando las posturas defendidas por GIANNINI (102) y SANDULLI (103) como las dos opiniones predominantes y no susceptibles de unificación, lo que da una idea clara de la dificultad de establecer criterios determinantes cuando se camina por este campo. Estos dos autores distinguen los conceptos de

(102) GIANNINI: *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, en «Foro italiano», 1953, pp. 19-21, distingue los reglamentos de los actos administrativos de contenido general en base a la voluntad de la norma legislativa que otorga la potestad a la Administración. Es decir, o la ley pretende que la Administración emane un acto normativo destinado a integrarse en el ordenamiento o bien que realice una típica actividad ejecutiva dirigida a obtener un fin de interés general. Partiendo de esta distinción clasifica los actos-precio entre los actos administrativos de contenido general. *Vid.*, del mismo autor: *Diritto...*, *op. cit.*, p. 598, y un artículo anterior en donde sostenía una posición parcialmente opuesta, *Sui regolamenti ministeriali (a propósito degli ammassi dell'olio e dei vincoli dei prezzi)*, en «Giurisprudenza italiana», 1950, I, páginas 664 y ss.

(103) SANDULLI: *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, en «Foro italiano», 1954, IV, pp. 218 y ss., distingue en cambio estas dos figuras en base, no a la voluntad legislativa, sino a sus rasgos propios. Por tanto, el reglamento ministerial es el acto general, abstracto y con carácter normativo, mientras que el acto administrativo de contenido general es el que tiende a satisfacer concretas necesidades públicas. Al considerar la determinación de los precios como una disposición dirigida a la generalidad, abstracta y para el futuro, califica los actos-precio como reglamentos administrativos. *Vid.* también de este autor, *Manuale...*, *op. cit.*, pp. 55 y ss.

Reglamento y acto administrativo general de contenido no normativo en base a diversos criterios y, en consecuencia, califican de forma distinta el precio imperativo. Con posterioridad a sus aportaciones las posturas doctrinales sucesivas han ido apuntándose a uno u otro bando, sin realizar aportaciones dignas de mención (104), salvo la del profesor ALESSI, que encierra elementos de notable interés, tal como se verá (105).

Entrando ya en las distintas construcciones doctrinales que tratan de aportar unos criterios válidos de distinción en este difícil empeño de distinguir el acto de la norma (106), GIANNINI destaca cómo el criterio a tener en cuenta para diferenciar el acto de la norma es la voluntad que encierra la Ley o, en su caso, el Reglamento, al otorgar una potestad a la Administración, y que puede consistir en una habilitación para que ésta regule con carácter ordinamental una situación (en cuyo caso estaríamos frente a un Reglamento), o bien puede ser la mera atribución legal o reglamentaria de una potestad para que la Administración resuelva un concreto conflicto de intereses o situación, sin establecer para ello un marco jurídico específico, sino dando la respuesta o solución oportuna que el interés público exige (supuesto este último de acto administrativo) (107). Esta teoría, que aquí se comparte, atiende a la naturaleza de la potestad que se atribuye a la Ad-

(104) Una extensa relación de las diversas posturas doctrinales pueden encontrarse en SPAGNUOLO VICORITA-MARRAMA, *op. cit.*, p. 841, y BARTOLOMEI: *Contributo ad una teoria del procedimento ablatorio*, Milano, 1962, pp. 288-292.

(105) ALESSI: *Principi di Diritto Amministrativo*, Milano, 1974, II, p. 454, quien califica a los actos que imponen los precios como «actos de contenido indirectamente normativo», pues a los mismos «se les reconoce una eficacia indirectamente normativa en cuanto su función es la de integrar un supuesto de hecho normativo imperfecto».

(106) *Vid.*, en la doctrina española, MARTÍN-RETORTILLO, L.: *Actos administrativos generales y reglamentos*, en el núm. 40 de esta REVISTA, 1963, 225 y ss.; LEGUINA: *Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos*, publicado en el núm. 49 de esta REVISTA, año 1969, pp. 193 y ss., MEILÁN GIL: *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, 1969 y VILLAR PALASÍ: *Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Madrid, 1968, pp. 405 y ss.

(107) Así, textualmente, GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 21: «Estos poderes se atribuyen con el fin exclusivo de administrar intereses, y no con el objetivo de perfeccionar la normatividad positiva a través de una descentralización de la potestad legislativa.» El elemento finalista de la atribución de potestad pasa a un primer plano al calificar el actuar de la Administración como acto o norma, sin que sea un criterio decisivo el que el acto tenga una aplicación repetida o sucesiva (no se agote en una sola aplicación). Este último criterio, que parece ser el seguido por SANBULLI, puede ponerse en crisis a través de la distinción entre la vigencia continuada de un acto y su naturaleza normativa y ordinamental. Así, el precio de un producto tendrá una vigencia indeterminada en el tiempo, pero de ello no cabe deducir que el acto administrativo que lo fija tenga naturaleza normativa.

ministración y no a las notas o caracteres que posea el acto emanado en base a esta atribución; en definitiva, el criterio rector será la integración o no en el ordenamiento de la actividad administrativa, hecho éste que deriva no de los rasgos del acto emanado, sino de la misión que se otorgó a la Administración cuando se le atribuyó la potestad, esto es, ordinalizar una situación o bien resolver un conflicto específico.

Frente a la tesis de GIANNINI se opone la de SANDULLI, para quien el criterio rector debe establecerse a partir de los rasgos del acto emanado, lo que obliga a precisar nociones tan vagas como generalidad y voluntad normativa.

En razón de lo ahora expuesto, puede concluirse que frente al acto reglamentario que establece el régimen jurídico de los precios con carácter general, la Administración goza de otra potestad, directamente derivada de esta norma previa, para, valorando los diversos intereses en juego, determinar el precio que más conviene al interés general e imponerlo a la libre voluntad de los particulares, actividad que sin duda debe calificarse como de simple acto general sin contenido normativo (108).

La configuración del precio imperativo como un acto administrativo no normativo ha exigido, tal como acaba de hacerse, separar esta concreta decisión administrativa de la fase reglamentaria inmediatamente anterior, en donde se establece el régimen jurídico general de intervención sobre este concreto sector de la economía. Importa destacar este hecho, pues normalmente suelen identificarse estos dos momentos que se articulan mediante instrumentos jurídicos de distinta naturaleza, en razón a su estrecha relación material y a la circunstancia de que pueden emanarse en un mismo momento (109).

(108) La Corte Constitucional, ya en su sentencia 103 de 1957 se pronunció por la naturaleza de acto general no normativo de los precios imperativos.

(109) La situación aquí descrita se corresponde perfectamente con la teoría que defendía ALESSI, *op. cit.*, p. 454, al hablar de los precios imperativos, y que le llevaba a calificarlos como actos con eficacia indirectamente normativa, en cuanto integran o completan una norma inacabada. Así puede verse en el Reglamento una norma incompleta en sus efectos prácticos hasta que el acto-precio —que en ningún caso pasa a tener naturaleza normativa— le da su plenitud. En sentido parecido puede citarse la teoría de VILLAR PALASÍ, *op. ult. cit.*, p. 433 y ss., sobre el grupo normativo. Importa destacar, por mi parte, que en el último escalón de este grupo nos encontraríamos con un acto administrativo general, integrado en el bloque normativo, pero sin adquirir los rasgos normativos. De esta forma es posible detectar la estrecha relación entre estos momentos del actuar administrativo, que se producen sucesivamente en pos de un objetivo común, si bien las distintas fases poseen una diversa naturaleza jurídica y suscitan problemas jurídicos diversos.

Una primera consecuencia de gran importancia, derivada de la separación por su naturaleza jurídica de estas dos fases de la intervención administrativa en materia de precios, es que de esta forma es posible ver con claridad que mediante la norma que somete de forma abstracta una serie de productos a un régimen de precios administrativos se sustrae una facultad del derecho de libre iniciativa económica, y por tanto se limita un derecho. El ejercicio posterior de esta facultad, esencialmente discrecional, a través de actos, afectará ya a situaciones de mero interés, pues el derecho de libre iniciativa queda limitado desde el momento en que un bien se integra en el régimen público de los precios, al decaer los principios de la autonomía negocial respecto al mismo e imponerse los criterios administrativos para realizar cualquier contrato.

Así, pues, dentro de la intervención administrativa sobre los precios cabe distinguir un primer acto normativo que determina el régimen general y cuyo efecto fundamental es limitar el derecho de libre iniciativa económica, al sustraer de la esfera particular la posibilidad de acordar libremente los precios de determinados bienes. Desde el momento en que por vía normativa la Administración concreta sobre qué productos va a actuar y a través de qué cauces y con qué criterios impondrá los precios, el particular queda sometido al ejercicio de esta facultad administrativa y su poder de autonomía negocial se reduce con otros criterios más estrictos que la simple referencia al respeto del orden público. La facultad de fijar libremente los precios desaparece en el mismo momento de establecerse la necesaria participación del poder coactivo de la Administración dentro de esta relación jurídica. Ahora bien, esta limitación genérica que supone la pérdida de una esfera de poder, antes incluida en la autonomía negocial, se llevará a la práctica, se hará efectiva, mediante un acto general no normativo, acto que por lo dicho anteriormente no determina la limitación de una facultad, sacrificando únicamente situaciones de mero interés.

La catalogación del precio imperativo como acto general no normativo, además de esta primera consecuencia que acabo de avanzar, exige ahora determinar la naturaleza de este acto de la Administración.

b) *Carácter ablativo del precio administrativo.*—Para proceder a calificar la naturaleza jurídica del acto de fijación de un precio es preciso realizar con carácter previo algunas matizaciones.

En primer lugar, no debe perderse de vista la distinción realizada entre el momento de limitación global de una facultad por vía reglamentaria o normativa y su posterior concreción por actos coyunturales (110); precisamente lo dispuesto con carácter general, es decir, el sistema de precios abstractamente preconfigurado condicionará la naturaleza del acto-precio posterior.

En segundo lugar se admite a efectos prácticos la clásica tripartición entre autorización, concesión y ablación (111) como criterio para determinar la naturaleza del precio imperativo.

Sentadas estas premisas, la dificultad principal consiste en determinar si el precio administrativo conlleva la ablación de un interés o bien una autorización, cuestión de relativa trascendencia práctica pero que pone de nuevo de manifiesto la dificultad de utilizar categorías jurídicas como la de autorización, cuyo sentido dentro del creciente campo del intervencionismo económico ha quedado profundamente trastocado (112). Ciertamente, al estar fundamentada esta distinción en los efectos que el actuar administrativo produce sobre la situación del particular, el desbordamiento de las potestades administrativas que inciden sobre el comportamiento de los administrados ha producido el lógico desvaimiento entre categorías antes claramente delimitadas.

Partiendo, pues, de este relativismo inicial puede decirse que las posturas que se inclinan por la teoría de la autorización administrativa argumentan que la política de precios constituye una típica manifestación de prohibición general con reservas de autorización, siendo precisamente el precio imperativo el acto que produce la remoción del límite existente (113). No obstante, difícilmente puede admitirse que esto

(110) Estos dos momentos pueden coincidir en el tiempo y llevarse a la práctica dentro de una misma manifestación de voluntad administrativa, pero no deben confundirse sus efectos ni su trascendencia. Así, a modo de ejemplo, no debe confundirse el Decreto que dispone que la intervención administrativa sobre los precios implicará un régimen de vigilancia especial y otro de precios fijos, concretando los artículos o bienes que se someten a uno u otro sistema, del acto que en base a esta norma fija temporalmente el precio del arroz como producto incluido en el régimen de precios fijos.

(111) Clasificación aceptada por la doctrina dominante al sistematizar las formas de intervención administrativa sobre la economía. Así, SPAGNUOLO VIGORITA, *Attività economica...*, op. cit., pp. 67-102; GIANNINI, *Sull'azione...*, op. cit., pp. 317-324, y BARTOLOMEI, *Contributo...*, op. cit., pp. 282-298.

(112) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, op. cit., II, pp. 119 y ss.; GIANNINI: *Diritto pubblico...*, op. cit., pp. 190 y ss.

(113) Así, GUICCIARDI: *Natura e specialità dei provvedimenti dei CIP*, «Giurisprudenza italiana», 1955, pp. 86 y ss. También las sentencias de la Corte di Cassazione de 8 de febrero de 1958, núm. 404, y 4 de junio de 1962, núm. 1.345.

sea así, pues el precio administrativo no supone una derogación del régimen administrativo en favor de la libre iniciativa económica, sino una limitación concreta de esta libertad de negociación. Debe tenerse en cuenta que cuando la Administración fija los precios mínimos o máximos el sistema de contratación será el que determinen las reglas del Derecho privado, actuando, por tanto, el precio de imperio como tope superior o inferior para el acuerdo de voluntades, pero en ningún caso como apertura a la iniciativa privada de un sector de relaciones jurídicas que hubiera sido traspasado previamente al ámbito de los poderes administrativos o intervenido por los mismos (114).

La situación, que creo es bastante clara en el sistema general de precios mínimos o máximos, puede complicarse si se examina el supuesto de régimen de precios congelados, como el que imperó durante los años 1973-74. Tal sistema consistía en determinar con carácter invariable un precio fijo al que debían someterse todas las transacciones, si bien por razones de flexibilidad y previa solicitud del interesado este precio fijo podía ser variado. Parte de la doctrina y de la jurisprudencia vieron en este nuevo tipo de precio que establecía la Administración, cuando lo hacía previa solicitud del particular, un típico ejemplo de autorización (115), si bien tampoco creo pueda hablarse en puridad de técnica de remoción de límites desde el momento en que el nuevo precio vuelve a ser impuesto con carácter fijo por la Administración, sin que el particular recobre su autonomía negocial, pues la potestad de fijar el precio se mantiene en manos de la Administración, modificándose únicamente en atención a lo

(114) En todo caso, el precio administrativo implica una restricción a la autonomía negocial, comprendida ésta en su carácter abstracto y general, pero nunca supone una excepción a este régimen de prohibición. La distribución entre limitación de la autonomía negocial y su posterior concreción a través del precio imperativo no debe llevar a ver en la primera acción una prohibición general que decae al fijar la Administración posteriormente el precio del producto. Entre los dos momentos hay una relación de complementariedad, ejecutando el acto-precio el mandato del reglamento, concretando la limitación que aquel impone, pero sin autorizar para actuar en un campo en donde, por otra parte, tampoco existe una prohibición general de actuación.

(115) Como ejemplo de esta postura puede citarse la sentencia de la Corte di Cassazione núm. 404, de 8 de febrero de 1958, en la que se dice que «con los actos del CIP, de hecho, en vez de imponerse imperativamente un determinado precio, se remueve el límite puesto por la ley al ejercicio de un derecho, límite que en este caso era la prohibición general de fijar un precio superior al dispuesto por la Administración. Al acto del CIP debe atribuirse carácter de acto normativo, y más exactamente naturaleza de autorización emanada en el ejercicio de un poder discrecional conferido por la ley». Igualmente, la sentencia del TAR de Lazio de 28 de octubre de 1974, núm. 49.

solicitado el precio imperativo anterior por un nuevo precio impuesto también por la Administración.

Rechazada, pues, la calificación del precio imperativo como autorización administrativa, es necesario pronunciarse sobre su posible configuración como acto de naturaleza ablativa (116).

Tal es, a mi juicio, la auténtica naturaleza de este acto que concreta el límite general que para la autonomía negocial en abstracto supone el régimen público de los precios, imponiendo sacrificios concretos al interés del particular. Al haber decaído la plenitud de la autonomía negocial en el momento en que la Administración adquiere el poder de intervenir sobre los precios, el precio imperativo se reduce a ser una ablación de las situaciones de interés del particular subsiguientes (117), interés que ya no puede dirigirse a la conservación de una facultad que no le reconoce el ordenamiento jurídico, y debe concentrarse por tanto en exigir una correcta actuación de la Administración (118). En resumen, el precio que impone la Administración no supone la remoción de un límite anterior, sino la concreción de este límite genérico y abstracto impuesto al derecho de libre iniciativa económica, límite que desde un punto de vista material conlleva un sacrificio o ablación de una situación de mero interés (119).

c) *Tipología de los precios administrativos.*—La determinación imperativa de los precios por la Administración se realiza, según lo que se acaba de exponer en los epígrafes anteriores, a través de actos

(116) Este tipo de actos han sido definidos por GIANNINI, *Diritto...*, ob. cit., páginas 1281-1289, como «aquellos mediante los que la Administración, en interés de la colectividad, sacrifica un interés o un bien de la vida de un particular». Vid. también, con especial referencia a los actos ablativos de derechos reales, BARTOLOMEI, op. ult. cit.

(117) Ciertamente existe una estrecha relación entre ambos momentos, pues el acto-precio no hace más que concretar una abstracta facultad de la Administración. No obstante, y como se verá en las páginas sucesivas, es necesario diferenciar los dos niveles de intervención administrativa, limitación de la autonomía negocial y sacrificio del interés de un particular, pues sus efectos son diversos.

(118) Debe también destacarse que, al fijar un precio, la ablación se produce respecto de una facultad, de su ejercicio, sin que se incida sobre el derecho concreto de un particular ya formalizado en un contrato. No se limita, pues, el derecho a recibir el precio contractual, y si en cambio se delimita la capacidad contractual privada en lo relativo a determinar el precio. Al no separar estos dos tipos de intervención, BARTOLOMEI, op. cit., pp. 293 y ss., no incluye los actos del CIP entre la categoría de los actos ablativos.

(119) Dan un valor de acto ablativo a los precios imperativos, GIANNINI, *Diritto...*, ob. cit., vol. II, p. 1289; DE VERGOTTINI, *Determinazione...*, op. cit., pp. 183-186, y MERUSI: *Su alcuni aspetti problematici, della determinazione autoritativa dei prezzi*, «Foro amministrativo», 1965, pp. 153-161. Por su parte, GIUSTI: *Analisi problematica degli atti di fissazione autoritativa dei prezzi promananti dal CIP*, «Giurisprudenza

administrativos no normativos con efectos ablativos sobre la esfera del particular. Desde el punto de vista formal, basta con esta clasificación, pues todo precio imperativo revestirá esta forma jurídica. No obstante, si atendemos al punto de vista material es posible establecer ulteriores clasificaciones, pues según sea el sistema normativo dispuesto cabrá que este acto administrativo afecte o no obligatoriamente a una pluralidad de individuos o bien suponga determinar precios máximos, mínimos o fijos. La decisión sobre los posibles sistemas de intervención en materia de precios, es decir, la elección entre precios de un tipo u otro, debe corresponder a las instancias de decisión política y plasmarse en el texto normativo adecuado, pues los problemas jurídicos y prácticos que se derivan de esta opción son, sin duda, importantes (120).

Así, en el ordenamiento italiano, ante la generalidad del texto que instituyó la disciplina de los precios (121), se han suscitado vivas discusiones sobre el tipo de intervención que puede realizar la Administración, centrándose la polémica en torno a dos puntos oscuros: la posibilidad de imponer precios de forma singular, y la clase de precio predispuesto, es decir, si éste debe ser máximo, mínimo o fijo, o bien si caben alternativamente los distintos sistemas según criterio discrecional de la Administración.

c') *Precios generales y singulares.*—Por lo que hace referencia a la competencia del CIP para imponer precios singulares, la primera cuestión a resolver es lo que se debe entender por «generalidad» de

italiana» 1962, I, 63, califica toda la actividad del CIP como de «ascertamento», y si bien es cierto que el CIP ejercita tal tipo de función, no es la única ni la principal. En la doctrina española, VILLAR PALASÍ: *Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado*, publicado en el núm. 16 de esta REVISTA, año 1955, pp. 58 y ss., atribuye también al precio imperativo un valor ablativo en los siguientes términos: «El acto de tasación es una declaración de voluntad y no una notificación de conocimiento, ni un "ascertamento", pues sustituye parcialmente la voluntad negocial de los particulares por la voluntad de la Administración en cuanto al precio.»

(120) Desde el punto de vista material, por ejemplo, es muy discutible la conveniencia de una política genérica e indiscriminada de precios mínimos que actúa como subvención para todo tipo de explotaciones. Aquí el principio de igualdad exigiría un tratamiento selectivo, con subvenciones selectivas y dirigidas a erradicar cultivos no rentables sólo mantenidos por el precio oficial garantizado. Esta breve reflexión se trae únicamente a colación para destacar la complejidad de los problemas que subyacen al fijar la disciplina de precios y que exigen, en consecuencia, un nivel de decisión adecuada.

(121) Generalidad del mandato normativo que se plasma en el ya citado artículo 4 del Decreto-ley de 1944, donde se dispone que «el CIP puede fijar los precios de cualquier producto en cualquier fase del ciclo comercial...».

un precio administrativo, ya que la simple enunciación de un carácter general frente a lo singular no deja de ser confuso (122).

Con el fin, pues, de distinguir estos dos tipos de precios, creo que podrá hablarse de precio general cuando el mandato administrativo afecte a todas las relaciones jurídicas que se producen entre productores, intermediarios y consumidores relativas al bien o servicio objeto de intervención, mientras que el precio singular tendrá como fin el vincular algunas relaciones concretas, siendo este su objeto directo y no el afectar con carácter abstracto todo el tráfico jurídico de un bien o servicio.

Pues bien, aceptada esta distinción, puede decirse que con carácter mayoritario doctrina y jurisprudencia parecen decantarse por admitir de forma exclusiva los precios generales, en base a algunos argumentos que juzgo no definitivos ni concluyentes. Para sostener el carácter obligatorio de la generalidad de los precios imperativos se alude a su necesaria publicación en la *Gazzetta Ufficiale*, y al respeto obligado del principio de igualdad e imparcialidad administrativa (123).

El primer argumento no merece especial atención, pues si bien es cierto que el acto general debe ser publicado, no puede deducirse *a sensu contrario* que la publicación de un acto comporta su generalidad. Por contra, el segundo argumento utilizado podría dar lugar a una serie de interesantes reflexiones en torno al juego que puede deparar en el terreno del intervencionismo económico el principio general de la igualdad. Así, frente a una interpretación tradicional, como la seguida para justificar que los precios administrativos deben imponerse de forma general y abstracta, es posible también sostener que la desigualdad real del mercado exige un tratamiento desigual, o singular, precisamente en base al principio general de la igualdad. De esta forma se justifica que una sustancial paridad de tratamiento sólo pueda lograrse a través de disposiciones particulares (124).

(122) Así lo reconoce ROMANO, Salvatore: *Sulla cosiddetta generalità dei provvedimenti pezzo del CIP*, «Foro amministrativo», 1960, I, 893, y SANTANIELLO, *op. cit.*, 483.

(123) Así, las sentencias del Consiglio di Stato, de 5 de noviembre de 1967, y la del Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, de 24 de marzo de 1960, núm. 177.

(124) Vid. sobre este punto Rocco: *Parere sulle natura giuridica del CIP e su l'ammissibilità delle sua statuizione per i casi singoli*, en «Scritti e discorsi di Diritto Pubblico», Milano, 1961, 349, y SPAGNUOLO VIGORITA MARRAMA, *op. cit.*, 838. Con carácter general sobre el tema, vid. CERRI: *L'egueglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1976, 156 y ss., y *Differenze di fatto e differenze di diritto volutate alla stregua del principio di uguaglianza*, «Giur. Cost.», 1977, 885.

Así, pues, al no admitirse los argumentos que tratan de vincular la potestad administrativa al hecho de fijar precios generales, teniendo en cuenta además que el razonamiento basado en el principio de igualdad permite sostener contrariamente la necesidad de admitir precios singulares y considerando la amplia habilitación que se otorgó a la Administración en este sector, es posible sostener que cuando las circunstancias lo exijan será lícito imponer un precio que atienda a los problemas concretos de determinadas relaciones (125).

c") *Precios fijos, máximos y mínimos.*—El segundo punto oscuro exige concretar qué tipo de precio es el que realmente puede imponer la Administración, distinguiendo a tal fin entre precios fijos, máximos y mínimos, es decir, según se imponga un precio específico o bien se establezcan límites, superiores o inferiores, supuesto este último en que existirá un mayor margen para la libre negociación de los particulares. Ante la falta de un mandato conciso por parte de la normativa que regula la disciplina de los precios, la doctrina ha visto en el artículo 12 del D. L. 896 de 1947 un argumento favorable a la exclusión de los precios mínimos del ámbito originario de potestad administrativa. En efecto, el citado precepto dispone que «los precios determinados en base al presente Decreto y a los D. L. 347 de 1944 y 363 de 1946, se incluyen imperativamente en los contratos si favorecen al consumidor o al usuario del servicio». A partir de esta redacción se ha deducido que únicamente existe una garantía efectiva para el consumidor, pues el carácter imperativo del precio decae en el supuesto de precios en garantía del productor, ya que no deben imponerse en los contratos de forma coactiva. Este hecho lleva a reconocer únicamente la posibilidad de fijar precios fijos o máximos, pero en ningún caso precios mínimos o dispuestos en beneficio del productor, pues en el citado artículo se abstrae la voluntad de la norma de reconocer únicamente los precios fijos o máximos que son los que redundan en beneficio directo del consumidor (126).

No obstante la legitimidad que acaba de atribuirse a los precios fijos o máximos, debe notarse que el tipo común de precios será el de límites máximos, ya que los precios fijos (congelados o bloqueo de

(125) El admitir este tipo de precios singulares debe diferenciarse claramente de la teoría que, a partir de la concepción de la disciplina de los precios como una actividad de autorización, califica a todos los precios administrativos como acto singular. En este sentido GUICCIARDI, *op. cit.*, 90.

(126) *Vid.* MOTZO-SCHINAIA-FOIS, *op. cit.*, p. 103, y BOSCO, *op. cit.*, 78.

precios) responden a necesidades coyunturales y se aplican en períodos limitados de tiempo (127). Igualmente, la falta de habilitación normativa para establecer precios mínimos, carencia que se deduce de la inexistencia de una garantía para su imperatividad dentro del ordenamiento general vigente, no excluye que con carácter particular se establezca por ley la posibilidad de este tipo de precios, pues nada se opone a los mismos, bastando únicamente la concreta habilitación. Así, la ley de 21 de diciembre de 1961 atribuyó al CIP la potestad de fijar el precio mínimo del orujo, de forma que para este producto en concreto es posible determinar precios mínimos, pues al nivel general o de ordinamentación a que antes se aludió se ha dispuesto ya que la Administración fije para este bien un nivel de precios de garantía al productor.

Confirma la exposición que aquí se viene realizando el hecho de que esta Ley, en su artículo 1.º disponga que «el precio así establecido se insertará coactivamente en los contratos de compra del orujo, sustituyendo a los eventuales precios inferiores fijados por las partes», constituyendo de esta forma la garantía de imperatividad que poseían los precios máximos y fijos que configuren la disciplina común de los precios (128).

Por último, debe hacerse constar la posibilidad de abrir una nueva clasificación que tuviera como elemento central los «márgenes comerciales», es decir, los precios fijados en las fases intermedias del ciclo comercial y que podían, a su vez, adoptar el tipo de máximos, mínimos o fijos. El que en Italia se haya marginado este tipo de intervención no puede llevar a concluir que carece de real trascendencia, pues una disciplina de precios completa y eficaz ha de tomar muy en consideración el nivel sobre el que pretende actuar (129).

(127) Con relación a los precios fijos debe notarse que la Corte Constitucional, en la sentencia de 24 de junio de 1961, núm. 35, decretó su inconstitucionalidad, si bien con posterioridad y en relación al sistema dispuesto para el período 1973-74 la misma Corte admitió la posibilidad de establecer precios fijos.

(128) La importancia práctica de los precios mínimos debe tenerse muy en cuenta si se pretende llevar a término una política de dirección del mercado, superando un fin de mera contención, a través de la protección de ciertos sectores no remunerativos. En este sentido se ha orientado la política de la CEE, que constituye, en último término, el marco general de referencia.

(129) *Vid. MOTZO-SCHINAIA-FOIS, op. cit., 108.*

3. *Incidencia del precio administrativo en el status del administrado. Garantías del particular*

Junto a los problemas que el precio administrativo plantea desde un punto de vista formal, y que podrían calificarse de internos a la propia Administración, no debe olvidarse que este acto administrativo como acto de contenido ablativo, incide directamente sobre la situación activa del administrado.

No obstante, el aspecto de injerencia en el *status* del administrado no puede desligarse de la tesis que acaba de sostenerse según la cual la limitación de un derecho deriva de la norma general que establece el régimen de los precios y determina los bienes afectados por esta potestad administrativa, mientras que frente al acto por el que se concreta el precio, en ejercicio de esta facultad discrecional, existe únicamente una situación de mero interés, sin que surja, por tanto, en el ámbito del particular, un derecho a fijar libremente el precio cuando es la Administración quien impone, dentro de su esfera de poder, el concreto precio administrativo (130).

Aparece, pues, una estrecha relación entre los distintos momentos en que se lleva a cabo la intervención administrativa sobre los precios y la situación del particular (norma-límite de un derecho, acto-sacrificio de una situación de mero interés), de forma que el examen de las garantías del particular frente a la intervención administrativa sobre los precios deberá tener presente en todo momento cómo se manifiesta esta actividad de la Administración.

Aclarados estos puntos, es posible entrar ya en el examen de las garantías del administrado ante la disciplina de los precios, garantías que pueden desglosarse en los temas concernientes a la indemnización, procedimiento, impugnación y posible modificación de la declaración de voluntad administrativa.

(130) En relación con este punto existe una amplia bibliografía que trata de establecer límites claros entre los distintos tipos de injerencia administrativa sobre las esferas activas de los particulares, de forma especial en relación con el derecho de propiedad. De entre esta extensa aportación doctrinal, a los efectos que aquí interesan, puede consultarse VIGNOCHI: *Saggio di una teoria della limitazione amministrativa nel quadro del diritto pubblico*, Bologna, 1963, y con carácter primordial la excelente síntesis realizada en el libro de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso...*, op. cit., II, pp. 98 y ss.

A) *Disciplina de precios e indemnización*

La disciplina de los precios privados responde a una típica actividad de ordenación del mercado por la Administración, actividad que se concreta en el precio imperativo, precio que jurídicamente es un acto ablativo de la facultad de fijar libremente los precios en las relaciones mercantiles. Precisamente este carácter de ablación, de supresión de una facultad, lleva a plantearse de forma inmediata la posibilidad de una indemnización para el particular que se ve afectado en su esfera privada. No obstante, el apoyo en las categorías jurídicas ya creadas va a permitir dar una respuesta acorde con los principios del ordenamiento jurídico vigente, más allá de la primera reacción que pudiera identificar ablación con resarcimiento.

En efecto, a partir de la distinción entre el momento de elaboración por vía normativa de la disciplina de los precios de su concreción posterior mediante actos-precio, es posible concluir que la limitación de un derecho a través de la norma general es una actuación que como tal debe ser soportada por el administrado sin que comporte ningún tipo de contraprestación económica, pues nos encontramos ante un típico ejemplo de carga social que debe soportar el particular en beneficio del interés público. Por tanto, cuando se establece un régimen administrativo de precios para un determinado producto se limita la facultad privada de imponer con relación a este bien el precio que libremente determinen los intereses particulares; pero el posible perjuicio económico que de ello se deduzca no comportará ningún tipo de indemnización; estamos ante un caso de «carga exigible».

Aceptado esto, con más razón debe admitirse que frente al precio imperativo que incide en una situación de mero interés tampoco cabrá exigir resarcimiento alguno, de forma que puede concluirse con carácter general que, en principio, la disciplina de los precios por el hecho de limitar un derecho o sacrificar un mero interés, no conlleva en ningún caso indemnización (131).

(131) Esta primera conclusión presenta en el ordenamiento español una mayor problematicidad, debido a la confusión con que suelen aparecer las teorías de la responsabilidad e indemnización. Sin entrar en el estudio de este tema, que desarrollo en la monografía en curso de publicación, me remito a los autores que, desde posturas divergentes, se han ocupado de esta problemática. Vid., a este respecto, SALAS, J.: *Ordenación de precios y responsabilidad administrativa*, «REDA», núm. 2, 1974, pp. 227 y ss., y ARIÑO, *Las tarifas de los servicios públicos*, Madrid, 1976.

La identificación que acaba de realizarse, a efectos de una posible indemnización, entre el momento normativo y el acto de ejecución, no se mantendría, sin embargo, si algún particular tratara de resarcirse de esta conducta administrativa. El planteamiento del consiguiente litigio sería, por tanto, divergente, si se atacara el precio, o bien el reglamento, o incluso la misma ley por inconstitucional. La serie de problemas que derivarían en cada supuesto (responsabilidad del Estado legislador (132), impugnación del Reglamento, etc.) quedan, no obstante, obviados en este punto concreto al no reconocerse efecto lesivo a la disciplina de los precios.

La respuesta que se acaba de dar no es, sin embargo, concluyente, y tras un primer juicio que parece definitivo pronto comienzan a surgir toda una serie de interrogantes que hacen mucho más sugerente la cuestión y ponen a prueba la posibilidad de dar respuestas jurídicas a este conjunto de nuevos problemas. La manifestación más tajante de esta falta de valor absoluto de la construcción doctrinal radica en el hecho de que el *Consiglio di Stato* viene reconociendo en gran número de casos un derecho a indemnización para el particular como consecuencia de haberse dispuesto por la Administración un determinado tipo de precio, derecho al resarcimiento que surge en los supuestos en que el precio no es remunerativo, ya que tal actuación se equipara a una expropiación sin indemnización (133).

La contradicción con la teoría anteriormente sostenida no es, si nos movemos a un nivel meramente abstracto y formal, más que aparente. En efecto, en el supuesto de imponer un precio no remunerativo, la jurisprudencia deduce de este cambio cuantitativo un cambio cualitativo, de naturaleza jurídica, pues la mera limitación de un derecho —concretamente la restricción de la facultad de fijar los precios— se convierte en una privación del derecho de libre iniciativa económica, pues, como expresa el razonamiento judicial, «si el precio deja de ser remunerativo, el particular no podrá seguir contratando, con lo cual no se restringe su autonomía negocial, sino que se la suprime».

(132) Vid. sobre el tema SANTAMARIA PASTOR: *La responsabilidad del Estado legislador*, publicado en el núm. 68 de esta REVISTA, año 1972, pp. 57 y ss.

(133) A esta conclusión llega la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 103, de 1957, y las Sentencias del Consiglio di Stato de 14 de noviembre de 1970, números 886 y 888; TAR del Lazio de 9 de marzo de 1975, núm. 238, y TAR de Umbria de 9 de julio de 1974, núm. 40. Igualmente puede verse SERRANI: *Le strutture...*, op. cit., p. 260, y POMPILI: *Natura e limiti dei poteri del Comitato interministeriali prezzi*, «Massimario di Giurisprudenza di lavoro», 1975, pp. 620 y ss.

Así, pues, el derecho de libre iniciativa económica resurge con toda su potencia, y lo que era una «carga exigible» pasa a ser una expropiación que necesita para su legitimidad la correlativa indemnización (134).

No obstante, si la respuesta satisface el interés por lograr una construcción lógica coherente, al alejarnos del plano meramente doctrinal vuelven a reproducirse las anteriores insatisfacciones. ¿Es posible mantener que la «carga exigible» tiene su límite en una noción tan vaga y vinculada a criterios de mercado como es la de precio remunerativo? La primera observación, ya que no otra cosa puede aventurarse dentro de este polémico terreno, es que al exigir un precio remunerativo se está, de hecho, condicionando la actividad administrativa a los dictados del mercado, volviendo a reverdecer la noción medieval del *iustum pretium*, cuyo contenido ético no casa con los principios de una economía de mercado en una sociedad capitalista en la que aún rigen los postulados liberales o neoliberales.

Junto a esta duda inicial sobre la justificación material de obligar a la Administración a respetar los precios remunerados (135) surgen otras preguntas paralelas: ¿cuándo un precio es remunerativo?, ¿debe entenderse por tal el precio normal en determinado momento? Igualmente, se crea un cierto escepticismo ante la posibilidad de que la Administración pueda conocer con exactitud el nivel de productividad de cada empresa para determinar, en consecuencia, si el precio que impone es o no remunerativo.

Queden, pues, de momento señalados los problemas que el intento de salvar el contenido abstracto del derecho de libre iniciativa económica pone sobre el tapete cuando se enfrenta directamente con la disciplina de los precios (136), problema que tiene su más clara ma-

(134) El posible argumento que haría del precio singular un acto resarcible frente al acto general no indemnizable creo que no debe tenerse en cuenta por la vaguedad de estas nociones general-singular, debiendo poner todo el énfasis en la necesidad de profundizar en otra noción como la aquí utilizada, «Carga exigible», que por desgracia adolece de los mismos defectos de vaguedad e inconcreción.

(135) ¿Qué papel cabe otorgar entonces al aleas mercantil, motor y justificación de todo un sistema, en este supuesto? En el fondo se trasluce el interés por racionalizar desde el poder del Estado un tipo concreto de economía que ya no se sustenta en base a sus principios liberales; por ello, las contradicciones aparecen con toda su fuerza y razón de ser.

(136) Derecho éste que por su garantía constitucional no podría ser, en ningún caso, suprimido. En este sentido, creo oportuno destacar que no se pretende justificar aquí la conversión de todo tipo de precios en una «carga exigible», sino únicamente destacar los problemas tanto materiales como prácticos que conlleva

nifestación en la exigencia de una indemnización (137) para los particulares (138) en aquellos casos que el precio administrativo suponga de hecho el cese de una actividad mercantil.

B) *Procedimiento*

La procedimentalización del comportamiento administrativo es, sin duda alguna, una garantía fundamental para el particular frente al creciente intervencionismo económico y la discrecionalidad que este tipo de actuación conlleva. A través de un cauce procedimental adecuado será posible influir *a priori* para que la decisión administrativa se adecue al interés público y al mismo tiempo cabrá ejercer *a posteriori* un control jurisdiccional con mayores posibilidades de acierto y eficacia.

Estas reflexiones, generales a todo el intervencionismo económico, se refuerzan en la materia de precios administrativos por encontrarnos frente a un *iter* procedimental del que emanará un acto con vocación de imponerse sobre una pluralidad de intereses de gran relevancia económica, de forma que el procedimiento a través del cual se llega al precio administrativo ha de permitir valorar unos datos técnicos complejos, al mismo tiempo que debe tomar en consideración la pluralidad de voluntades sobre las que luego se impondrá esta

el establecer la diferencia entre carga exigible y expropiación en base al criterio de la «remuneratividad». En definitiva, estamos ante el delicado tema de la perecuación de las cargas, que como decía L. MARTÍN-RETORTILLO: *Problemas jurídicos de la tutela del paisaje*, publicado en el núm. 71 de esta REVISTA, año 1973, pp. 431 y 439, «en un sistema de solidaridad económica puede desprejiciarse. En cambio, en un sistema en que el lucro y el incentivo de ganancia es la regla general, ¿hasta qué punto se justifica la ausencia de resarcimiento de tales limitaciones?».

(137) Esta indemnización adopta normalmente la forma de subvención; así VILLAR PALASÍ: *Precio justo...*, *op. cit.*, p. 73, sostiene que «el decalage económico entre el precio para el público y el precio para la empresa se llena normalmente a través de la política de subvenciones administrativas. Esta subvención juega el papel de una efectiva indemnización por expropiación del precio justo». Nótese que esta subvención desempeña un papel diverso del que se conoce normalmente como fomento; no se trata de favorecer un determinado producto, sino de evitar la desigualdad que un precio político puede introducir entre las diversas categorías económicas. Su cuantía será equivalente a la diferencia entre precio político y precio remunerativo.

(138) Frente a este tipo de intervenciones administrativas, creo que la referencia al administrado como individuo singular debe dejar paso a otras valoraciones más acordes con la realidad, y que pongan de relieve el juego efectivo de fuerzas que se oponen bajo el tradicional dilema autoridad-libertad. En este sentido, la política de precios se enfrenta, de hecho, con categorías muy concretas (productores, consumidores, etc.), con intereses opuestos y con diferente poder para hacerlos valer. El carácter remunerativo de un precio no puede, pues, determinarse en términos abstractos o generales.

decisión administrativa, voluntades que, por tanto, determinarán de hecho la eficacia o disfunción del actuar de la Administración cuando éste se lleve a la práctica.

El trámite procedimental se sitúa, pues, en el centro de atención al examinar las garantías del sector privado ante el poder administrativo, circunstancia que exige analizar detenidamente los diversos trámites a través de los cuales se configura la decisión final o precio imperativo, destacando básicamente los momentos de mayor trascendencia práctica y los problemas que suscitan.

Dentro de esta sucesión de actos que encierra el procedimiento en materia de precios imperativos no debe olvidarse cómo la actuación del CIP (o CPP, en su caso) está condicionada en sus valoraciones generales por las directivas del CIPE, que de una u otra forma señalan el punto inicial cuando se trata de fijar un precio específico, pues determinan los principios rectores a que debe atenerse el sucesivo actuar de los órganos administrativos subordinados. Así, la doctrina ha calificado estas directivas como «actos presupuestos», es decir, como actos que no forman parte del mismo procedimiento establecido para el precio imperativo ni son instrumentales respecto a este último, pero que constituyen en sí mismos el «presupuesto» para la adopción del acto administrativo general (139).

Entrando en el procedimiento, propiamente dicho, hay dos momentos que merecen especial atención. Por el primero, trata de hacerse frente a los condicionamientos técnicos que conlleva la decisión administrativa en esta materia, aspecto técnico que ha visto aumentada su importancia debido al papel relevante que juega en toda esta práctica el concepto de «remuneratividad» del precio (la investigación de los costes del mercado está en el origen de cualquier decisión discrecional posterior de la Administración).

Junto a esto, el segundo aspecto básico lo conforma la necesaria participación de las categorías interesadas en la elaboración de este acto administrativo general.

a) *Análisis de los costes.*—La importancia de esta fase de investigación en torno a los costes de un determinado producto para imponer con posterioridad el precio administrativo puede examinarse desde un doble nivel; pero en cualquier caso debe notarse desde un prin-

(139) Vid. PICOZZA: *Profili giuridici...*, op. cit., pp. 285 y ss. En relación al concepto de «acto presupuesto», GIANNINI: *Diritto...*, op. cit., I, p. 564.

cipio su carácter determinante de todo el actuar de la Administración. Por lo que hace a este doble nivel, debe recordarse que al exigirse un precio remunerativo, el cálculo de los costes reducirá sensiblemente la discrecionalidad administrativa, pues la Administración no puede imponer sin compensación un precio inferior al que cubra los costes de producción. A partir de este límite, los costes de los factores que intervienen en la fabricación del producto jugarán un segundo papel, condicionando el juicio de la Administración, pues ésta deberá tomarlos en consideración e imponer un precio proporcional, siendo posible controlar en base a los costes preestablecidos el contenido material de la ulterior decisión administrativa y su posible arbitrariedad.

Precisamente, debido a la trascendencia de esta fase procedimental, el ordenamiento jurídico ha dispuesto una serie de principios que tratan de consolidar este momento y dotarlo de la fuerza jurídica que requiere. Brevemente, pueden enumerarse los siguientes:

I. Creación de unos órganos cuya función primordial consiste en aportar al procedimiento los datos técnicos necesarios a través de un dictamen preceptivo (140).

2. La discrecionalidad del CIP (o CPP) ante los datos técnicos aportados exige, no obstante, una motivación en donde se justifique el criterio final adoptado, se permita reconstruir el *iter* lógico seguido por el órgano administrativo y, en consecuencia, se facilite un control de oportunidad posterior.

3. La discrecionalidad administrativa vuelve a ser de nuevo recortada al establecerse por vía jurisprudencial qué factores deben tenerse en consideración para determinar los precios; en líneas generales, se exige conocer los costes de las materias primas, gastos de instalación y transformación del producto y gastos generales indirectos (141).

(140) A estos efectos el papel primordial corresponde a la Comisión central de precios (o a la Comisión consultiva de los precios en el nivel provincial), la cual puede actuar, en todo caso, a través de sus subcomisiones. A estos órganos compete expresar su opinión en relación a los datos recogidos sobre los costes, situación de mercados, etc. Esta opinión razonada se eleva al CIP (o CPP) y se integra como acto instrumental en el procedimiento administrativo. Sobre el funcionamiento y la competencia de estos órganos administrativos vinculados al CIP o CPP, *vid.* SERRANI, *op. últ. cit.*, pp. 7 a 23; SPAGNUOLO VIGORITA-MARRAMA, pp. 836-839. Con una visión crítica, GUICCIARDI, *op. últ. cit.*, pp. 281 y ss.

(141) *Vid.* SERRANI: *Veinticinque...*, *op. cit.*, pp. 23 y ss., y la jurisprudencia allí citada. Ultimamente, la sentencia del TAR del Lazio de 9 de junio de 1975, núm. 238.

4. La falta de este trámite comporta la nulidad de todo el procedimiento (142).

b) *Participación de categorías interesadas.*—Junto al análisis y aportación de los datos técnicos, el otro gran momento del procedimiento consiste en la integración de las opiniones de los diversos sectores o categorías interesadas en esta decisión administrativa. Nos encontramos, pues, que en defensa de los intereses colectivos se ha establecido la participación de diversos entes sectoriales en la fase de elaboración del acto administrativo, hecho este que configura la tendencia actual a recurrir a estos intereses cuando se trata de emanar un acto general (143).

En el supuesto de la disciplina de los precios existe legalmente impuesta una tutela específica de estos intereses colectivos (144), según se deduce de los artículos 5 y 8 del D. L. 896 de 1947, pues se dispone en ellos que en la Comisión Central de Precios se insertarán representantes regionales de Cerdeña y Sicilia, y en esta misma Comisión, así como en la de nivel local, habrán de integrarse, en el número dispuesto por el CIP o CPP representantes de consumidores o usuarios (145).

(142) La trascendencia de este trámite se recoge en los escritos de SERRANI, *op. ult. cit.*, pp. 17-22, y GUICCIARDI: *Il CIP, un fuori legge?*, «Giurisprudenza italiana», 1962, III, p. 281. La ilegitimidad de los precios imperativos por defectos en esta fase procedimental aparece, entre otras, en las siguientes sentencias del Consiglio di Stato, 27-2-1963, núm. 101; 22-12-1964, núm. 1590, y 26-11-1974, núm. 886.

(143) Sobre los problemas generales de la tutela de los intereses colectivos a través del procedimiento administrativo, *vid.* el trabajo de GIANNINI: *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, «Rivista di Diritto processuale», 1974, pp. 551 y ss. Por lo que respecta a las razones que justifican este creciente reconocimiento de la participación en el procedimiento, el mismo autor señala las siguientes: «La afirmación de una costumbre democrática y la fuerza política adquirida en una sociedad pluralista por los más importantes representantes de intereses de categoría, que se ha extendido, además, a los representantes menores y medios; pero la razón principal es, sin duda, la tecnología, es decir, el haberse comprendido por la Administración que podrá administrar mejor si recibe las opiniones de los representantes de intereses colectivos».

(144) Tutela específica que, según la distinción de GIANNINI, *op. ult. cit.*, pp. 553, consiste en la atribución de una participación procedimental directa a entes representativos de intereses colectivos, frente a la tutela genérica, que supone reconocer esta participación a «cualquiera».

(145) El nombramiento de estos «representantes» corresponde al presidente de los Comités, en base a las propuestas de las asociaciones de carácter nacional, aun en el caso de que carezcan de personalidad jurídica, pero que estén interesadas en la tutela de las respectivas categorías. Con relación a este punto, la sentencia de la Corte Constitucional núm. 103, de 1957, sostuvo que «estas personas, representantes de las categorías interesadas, ejercitan una cualificada función de tutela de las categorías e intereses contrapuestos».

Dejando para el próximo capítulo un juicio global relativo a este tipo de participación y su delimitación frente a figuras institucionales semejantes, es preciso realizar algunas observaciones en torno a su función y los problemas de orden técnico que conlleva este reconocimiento de los intereses colectivos.

Por lo que respecta a su función o razón de ser, es importante destacar cómo ante la pluralidad de intereses que subyacen a este tipo de intervención administrativa, la integración de los mismos en el procedimiento de una forma institucional puede ayudar a componer el interés realmente público. Si, además, tenemos en cuenta la falta de un Plan general y directivas precisas, el interés público se determinará lógicamente por la voluntad que resulte predominante dentro de esta fase contradictoria, en el marco, claro está, de los vagos principios generales que se imponen a todo el actuar administrativo.

Otros problemas más concretos, de orden técnico, plantea este tipo de tutela de los intereses colectivos (146). Así, el que hace referencia a los sujetos llamados a participar, resuelto a nivel positivo de forma incorrecta —la Ley habla de asociaciones de carácter nacional, incluso sin personalidad— y sin que exista una teoría elaborada doctrinalmente para resolver el problema. La necesaria formalización de este aspecto debe llevar, de momento, a exigir como mínimo que el titular de interés colectivo sea una figura subjetiva admitida en el ordenamiento como portadora de intereses no únicamente individuales (concepto éste que abarca, y en nuestros días mucho más, un amplísimo abanico de entes).

Junto a este aspecto debería también concretarse en qué momento ha de tener lugar la intervención de estos entes sectoriales, a lo que parece lógico responder que es en la fase de instrucción cuando adquiere su participación un verdadero sentido, quedando en un segundo nivel el posible reconocimiento de la iniciativa procedimental a los representantes de intereses colectivos.

Por último, y con carácter general, los problemas técnicos que plantea la irrupción en el mundo jurídico de este tipo de intereses exige una necesaria posición previa que asuma su real trascendencia, pues la solución a estas cuestiones debe partir en todo caso de una íntima convicción de que estos intereses superan la tradicional defensa del

(146) Vid. GIANNINI, *op. ult. cit. in totum*.

interés particular frente a la coacción administrativa, y, por lo tanto, exigen respuestas y tratamientos diversos para su satisfacción (147).

C) *Impugnación*.—Junto a la necesaria procedimentalización, y en relación directa con esta actuación, no cabe duda que la posibilidad de impugnar la decisión administrativa se constituye en la otra garantía fundamental para el particular. Nos encontramos, pues, frente al difícil tema del control judicial del intervencionismo económico, cuyas dificultades estructurales o inherentes quedan perfectamente reflejadas en estas palabras de PÉREZ SERRANO, quien acierta a comunicar la gravedad del problema en los siguientes términos: «Las actuaciones en materia económica impresionan a los Magistrados porque éstos no dominan la entraña técnica e industrial del problema, y porque, además de ser consumidores y participar, por tanto, de cierta prevención contra la oligarquía de las grandes empresas, suelen sentir explicable timidez ante cuestiones que afectan a la alta política del Gobierno» (148).

Marginando estos problemas generales de más alto vuelo, el tema del control judicial del precio imperativo encierra también aspectos más concretos, de no menor importancia. Me refiero a los requisitos procesales exigidos para poder interponer recurso frente al acto en que se fija un determinado precio (149).

Esta cuestión, dentro de la especial configuración de la justicia administrativa italiana, exige conocer si el acto-precio lesiona un derecho o un simple interés legítimo, pues de ello depende en último término la competencia de la jurisdicción. En efecto, recordando lo ya expuesto con anterioridad, y que nos llevó a determinar que el acto imperativo incide sobre una situación de mero interés, puede afirmarse que el recurso deberá interponerse frente al juez administrativo con carácter general, salvo que se discuta la existencia misma de la potestad admi-

(147) Con carácter general, sobre este punto, *vid.* el sugestivo trabajo de NIGRO: *La vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo*, publicado en el núm. 76 de esta REVISTA, año 1975, pp. 9 y ss.

(148) Texto citado por ARIÑO: *Las tarifas...*, *op. cit.*, p. 171. Sobre el tema pueden consultarse igualmente las páginas 168 a 173 del libro citado.

(149) Hay que hacer también una referencia a la posibilidad de impugnar con carácter independiente la directiva CIPE, que como «acto presupuesto» antecede a la decisión final de la Administración que concreta el precio. Así la ha reconocido el Consiglio di Stato en su sentencia núm. 43, de 25 de enero de 1974, al decir que estas directivas «cuando se integran en el proceso de formación de los actos imperativos devienen impugnables, como cualquier otro acto trámite o que haga parte del procedimiento. Sobre este tema, *vid.* PICOZZA: *Rilievi intorno all'impugnabilità delle deliberazioni del CIPE*, «Giur. Cost.», pp. 1081-1084, y NIGRO: *Considerazioni in tema di composizione e funzionamento del CIPE*, «RTDP», 1978, p. 745.

nistrativa, en cuyo caso se antepone a la acción administrativa un derecho subjetivo y por tanto debe acudir a la jurisdicción ordinaria (150). En consecuencia, mientras se trate de controlar el ejercicio de la discrecionalidad administrativa dentro de sus límites legales, el particular goza de un mero interés legítimo residenciable únicamente ante el juez administrativo (151).

Admitida, pues, la posibilidad de acudir con carácter general a la jurisdicción contenciosa y plantear allí los posibles vicios del acto, con las limitaciones consustanciales a la revisión de un acto de carácter económico a las que ya se ha aludido, es preciso considerar los particulares problemas que se plantean al tratar de llevar estos actos viciados ante los tribunales.

Se trata ahora de poner de relieve cómo el precio administrativo, calificado como acto administrativo general no normativo, lesiona de forma directa intereses colectivos, los cuales encontrarán no pocos problemas al intentar entablar un recurso, pues la Administración se escudará en la falta de legitimación de los mismos (152). El problema de la legitimación y del necesario interés legítimo se convierte, pues, en un freno a la acción de aquellas categorías cuya actividad tiende a la defensa de un interés que supera el mero interés individual, circunstancia que pone de manifiesto la necesaria revisión de la justicia administrativa y la exigencia del interés directo, así como la necesaria y paralela potenciación de asociaciones y grupos en defensa de intereses colectivos, como único instrumento que puede realizar un control efectivo dentro de un sector en donde la libertad del individuo aislado no es más que una utopía romántica.

(150) Vid. ALESSI: *Sulla competenza a giudicare delle controversie attinenti alla determinazione dei prezzi delle merci soggette al regime vincolistico da parte dei Comitati dei prezzi*, «Giurisprudenza Completa della Cassazione Civile», 1951, I, pp. 855 y ss. También GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso...*, ob. cit., II, página 99.

(151) Ejemplo paradigmático de esta transformación de posiciones del administrado la constituía el caso planteado por el sistema de precios congelados de 1973-1974. Dado que la potestad del CIP para determinar los precios se limitaban a los seis meses posteriores a la solicitud de modificación hecha por el particular, el acto emanado con posterioridad a este plazo violaba ya un derecho subjetivo renacido, y por tanto debía impugnarse en vía ordinaria; así lo reconoció el TAR del Lazio en su sentencia de 20 de octubre de 1974, núm. 49, y lo recogió la doctrina; Vid., por ejemplo, MONTEL: *Carenza ed eccesso temporale di potere: considerazione sulla giurisdizione*, «Foro amministrativo», 1975, II, pp. 299-303.

(152) Así, GIANNINI, op. ult. cit., pp. 567-570, pone de manifiesto cómo la generalidad de la jurisprudencia para reconocer a los intereses colectivos dentro del procedimiento se transforma en juicios restrictivos al admitirlos en el proceso. Igualmente, NIGRO: *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1976.

La respuesta a este problema por parte de la jurisprudencia italiana ha consistido, con algunas dudas y contradicciones (153), en negar a los intereses colectivos la cualidad de encerrar un interés legítimo que les permitiera impugnar las acciones de la Administración, con la excepción restringida de los supuestos en que una Ley reconociera a un miembro de este grupo o colectividad la posibilidad de actuar en juicio. Ultimamente, no obstante, puede verse una puerta abierta a la admisión de la legitimación de estas asociaciones en defensa de intereses colectivos en la postura de la jurisprudencia, que considera que cuando se reconoce a una categoría la posibilidad de tutelar en el procedimiento administrativo los intereses de sus miembros, el juez deberá admitir la legitimación de la misma para impugnar el acto resultante de este procedimiento, si la asociación considera que lesiona sus intereses colectivos (154).

En definitiva, los eternos problemas relativos a la legitimación y a la exigencia de un «interés legítimo» exigen un replanteamiento serio y profundo como el que recientemente se ha llevado a cabo en nuestra doctrina (155). Ciertamente, venimos comprobando cómo el sistema jurídico continúa centrado en la exigencia de un «interés personal y directo», cuando la imposición de un precio que se exterioriza mediante un acto general afecta de forma directa a grupos o categorías que en su conjunto llegan a abarcar toda la comunidad nacional. Seguir en el ámbito de los intereses personales y directos no parece satisfactorio cuando están en juego otro tipo de intereses que son los que posee el ciudadano en su cualidad de comprador o fabricante de cierto producto e interesado (¡y quién no lo está hoy!) en la evolución de los niveles de inflación.

Dentro, pues, del ámbito de garantías jurisdiccionales frente a la potestad administrativa de imponer precios debe admitirse el reconocimiento de la acción popular para su impugnación, y de forma paralela debe tenderse a la potenciación de aquellas categorías y entes como las de consumidores o usuarios de un servicio público entre cuyos fi-

(153) NIGRO, *op. ult. cit.*, p. 117.

(154) En este sentido la sentencia del Consiglio di Stato de 3 de mayo de 1980, donde se dispuso que «una Asociación de agentes económicos está legitimada para impugnar un acto administrativo relativo a los intereses del concreto sector productivo sobre el que ésta opera siempre que la misma Administración hubiera conferido a la Asociación el derecho de iniciativa apto para poner en marcha el procedimiento que desembocó en el acto impugnado».

(155) NIGRO: *La discutible supervivencia del interés directo*, «REDA», 12, páginas 39 y ss.

nes, dirigidos globalmente a potenciar la participación del individuo en la vida colectiva, se encuadraría con gran lógica la defensa ante los tribunales de los intereses colectivos que representan. La superación del requisito de una lesión particular y la promoción de entes catalizadores de los intereses relacionados con la disciplina de los precios pasan, pues, a ocupar un lugar capital dentro de las necesarias modificaciones que el nuevo hacer de la Administración exige al Derecho administrativo (156).

D) *Revocación y retroactividad*

A los problemas hasta ahora examinados en relación con el precio administrativo debe añadirse el examen de la situación creada por su modificación en el tiempo, hecho este último que suscita una nueva serie de interrogantes.

a) *Revocación*.—Respecto al tema de la revocación debe determinarse, en primer lugar, si la determinación de un precio por la Administración implica el nacimiento de un derecho en el particular cuyo contenido sea la conservación en el tiempo del precio fijado, de forma que la posible revocación del acto administrativo únicamente fuera posible con la consiguiente indemnización de los perjuicios ocasionados. Esta posible interpretación debe rechazarse de plano. El precio administrativo no supone el nacimiento de ningún derecho dentro de la esfera del particular, pues éste se encuentra inmerso en una situación de reglamentación general que trae consigo la existencia de una potestad de la Administración para revisar cuando el interés público lo exija el precio que ella misma haya dictado. La situación del particular ante el precio no es más que un derecho u obligación a precario (157), de forma que al no existir en ningún caso una declaración de

(156) Igualmente, el recurso a través de entes exponenciales de toda una categoría evitaría el absurdo que se produce cuando ante el recurso singular frente a un acto administrativo general la resolución del mismo no beneficia más que al recurrente, por no ser extensibles sus efectos al resto de perjudicados por el mismo acto. Al actuarse a través de entes que representen a toda una categoría, los efectos del recurso se extenderían a la pluralidad de sujetos realmente afectados.

(157) VILLAR PALASÍ, *op. ult. cit.*, p. 54, afirma que «la tasa no origina un derecho administrativo irrevocable, sino que, por el contrario, se configuran estas situaciones administrativas como derechos y obligaciones determinadas a precario frente a la Administración de tal modo que la variación de la tasa no es una revocación de un acto administrativo anterior, sino el ejercicio del propio poder de tasación».

derechos desaparece cualquier posible límite a la revocación de este acto por la Administración (158).

b) *Revocación y resarcimiento.*—Directamente relacionado con lo que acaba de apuntarse hay que destacar la falta de un deber de indemnizar al particular por los posibles daños que le pudiera ocasionar esta modificación de precios llevada a término por la Administración.

En ningún caso, pues, puede concebirse la expectativa de beneficios que comporta un determinado nivel de precios como un derecho indemnizable, pues para ello sería preciso que existiera un derecho protegido para el particular que convirtiera el daño económico en lesión antijurídica (159), lo cual, ya se ha dicho, no es así.

Con relación a este punto debe distinguirse, a pesar de que la consecuencia jurídica final es la misma, entre el posible planteamiento de una indemnización exigible ante la limitación de la facultad de fijar los precios (que se plantearía ante el acto normativo que, como vimos, suponía la limitación de un derecho), de esta otra indemnización que se deriva de un actuar concreto de la Administración a través de los actos sucesivos que modifican precios específicos de determinados productos, y que no afectan ya a esta facultad abstracta de fijar los precios de mercado, sino a las posibles expectativas de beneficio que había hecho surgir en el particular la propia acción de la Administración. En ningún caso la Administración se verá obligada a resarcir al particular, pero el planteamiento y la justificación jurídica difieren en uno y otro supuesto (160).

(158) A mayor abundamiento puede incluso decirse que no cabe hablar de revocación en ningún caso, pues para que ésta exista debería modificarse una relación jurídica creada con el acto precedente. El hecho de variar el precio no comporta tal modificación, pues la relación jurídica Administración-administrado se establece por el sistema general de precios (obligación de respetar el precio imperativo y derecho-obligación de fijarlo), siendo la variación del precio un hecho connatural a la misma potestad administrativa que en nada altera la relación jurídica y que, por tanto, impide hablar de revocación. SPAGNUOLO VIGORITA, *op. cit.*, p. 842, y la sentencia del Consiglio di Stato de 22 de mayo de 1963, núm. 337, hablan, no obstante, de un poder genérico de revocación de sus actos en manos del CIP. En uno u otro caso, las consecuencias no difieren.

(159) Este problema es el que creo subyace en la diferente postura de ARIÑO frente a la tesis de SALAS, *vid.*, al respecto, *infra* nota (140).

(160) El único supuesto en que cabría exigir una indemnización a la Administración sería, tal como se ha visto, cuando el precio por ella fijada no fuera remunerativo. En los otros casos estamos ante las «cargas exigibles», si bien en un supuesto debería hablarse de posible indemnización por la limitación de la autonomía negocial, y en el otro de posible responsabilidad administrativa por la actuación administrativa en la gestión de la política de mercado; esta última distinción va referida de forma directa a nuestro ordenamiento positivo.

E) *Revocación y retroactividad*

Por último, el supuesto de una posible revocación debe distinguirse del relativo a la retroactividad del precio imperativo. Tal retroactividad tiene lugar cuando un precio imperativo se tratara de imponer sobre un contrato entre particulares ya celebrado, en cuyo caso sí que existiría un derecho del particular no susceptible de limitación, como es el derivado de esta relación privada, perfecta y válida. Situación distinta es la que surge cuando el contrato entre particulares no respetó el mandato administrativo, lo que motivará la nulidad parcial del negocio, como se ha de ver más adelante.

Teniendo en cuenta, pues, la existencia dentro de la esfera del particular del derecho a obtener el precio que pactó con otro particular (distinto, claro está, de la mera libertad de libre iniciativa económica), y en base a que el precio administrativo producirá en todo caso efectos desfavorables a una u otra de las partes, debe rechazarse, en todo caso, la posibilidad de dotar de efectos retroactivos a los precios fijados por la Administración (161).

4. *Eficacia de la disciplina de precios*

El sistema administrativo de la disciplina de precios carecería de fuerza real si no existiera el correspondiente mecanismo jurídico que garantizara una aplicación efectiva del mismo. Así, a la regulación material debe acompañarse el llamado «derecho garantizador».

Dentro de esta acepción genérica debe situarse tanto la actividad de vigilancia y control de la conducta privada frente al mandato administrativo, como la posible imposición de sanciones ante la violación de la norma imperativa, reconociendo, pues, un carácter instrumental al primer tipo de actividad con relación al segundo.

A) *Vigilancia*

Al tratar aquí el tema de la vigilancia y control dentro de la disciplina de precios debe quedar claro que se hace referencia a la acción administrativa que incide sobre la conducta de los particulares, pues

(161) Vid. SPAGNUOLO VIGORITA-MARRAMA, *op. cit.*, p. 842; BERRUTI: *Natura e retroattività dei provvedimenti CIP*, «Nuova Rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza», 1951, pp. 245 y 248.

otro tipo de vigilancia distinto es el que tiene por objeto el comportamiento del mercado para ofrecer criterios y estudios que orienten la política administrativa sobre el mismo.

Así, pues, la vigilancia que ahora interesa es la que se integra en la disciplina de precios con el fin de examinar el comportamiento de los particulares en sus relaciones comerciales y proponer, en caso de desviación de los mandatos administrativos, la correspondiente sanción. Esta actividad se encuentra regulada en el artículo 13 del D. L. 846 de 1947, y, más concretamente, en su último párrafo, en donde se dispone que «el CIP y los CPP, las Delegaciones provinciales de Industria y Comercio, las Delegaciones provinciales de Alimentación y las de Trabajo, vigilarán la observancia de las disposiciones contenidas en este Decreto, a cuyo fin pueden valerse incluso de los agentes de policía». Esta primera atribución de competencias se especifica en el mismo artículo 13 a través de la concesión de unos amplios poderes de inspección, en especial por lo que se refiere a obtener información de los particulares, lo que ha llevado a equiparar la misión de estos órganos a la que realiza la policía tributaria (162).

Por tanto, la actividad de estos sujetos, que tienden a constituirse como un cuerpo de funcionarios especializados capaces de hacer frente a la compleja técnica de la materia y a la habilidad fraudulenta del infractor, consistirá en la apertura del procedimiento penal sancionador en los casos en que descubran la existencia de una conducta con indicios racionales de ilegalidad, aportando a este proceso una serie de datos e informes técnicos que se convertirán en prueba cualificada a lo largo del mismo.

B) Sanciones

La infracción de las disposiciones en materia de precios puede dar lugar, de forma indistinta, a tres tipos de sanciones, de carácter, respectivamente, penal, administrativo y civil (163).

a) *Sanción penal*.—La tipificación de las infracciones susceptibles de sanción penal se realiza de forma muy amplia al decir que se con-

(162) Con relación a las facultades de los inspectores, el segundo párrafo del artículo 13 establece que éstos «pueden examinar los registros, libros y correspondencia de las empresas vinculadas a la investigación y pueden exigirles todos los datos y documentos que se juzguen necesarios para el desarrollo de su función».

(163) Sobre el tema de las sanciones, *vid.* Bosco, *op. cit.*, 217-277, y SPAGNUOLO VIGORITA, *op. cit.*, pp. 840-841.

sidera sujeto a sanción todo aquel que «venda o ponga en el mercado productos o bien ofrezca o gestione servicios a precios superiores a los establecidos» (164). Junto a esta genérica tipificación se señalan las posibles sanciones, que pueden ir desde la simple multa de 15.000 liras hasta los seis años de prisión (165), estableciéndose, al mismo tiempo, que en todo caso se seguirá el procedimiento dispuesto en el artículo 502 de la Ley procesal penal y que, también en todo caso, es obligatorio la orden de busca y captura del infractor (166).

b) *Sanción administrativa*.—Como medida compatible con la sanción penal existe la posibilidad de imponer una sanción administrativa, una vez se haya iniciado el expediente penal para castigar los delitos previstos en el artículo 14 del D. L. de 1947, y teniendo en cuenta los datos que obren en este expediente (167). Como resultado de esta potestad administrativa se podrán imponer, en líneas generales, dos tipos de sanciones:

Exclusión, por un tiempo no superior al año, de las asignaciones de materias primas, productos industriales y agrícolas, de los cupos de importación y exportación, privación de determinadas autorizaciones, así como de las ventajas previstas por el Reglamento para la contabilidad general del Estado. Suspensión de toda licencia, permanente o temporal, o de autorizaciones inherentes a la actividad que haya dado lugar a la infracción.

La simple lectura de las posibles medidas represivas pone de manifiesto la extraordinaria gravedad que las mismas encierran en potencia, si bien debe añadirse que en la práctica su aplicación ha sido

(164) Art. 14, D. L. 896, de 1947.

(165) El artículo 14 del D. L. 896, de 1946, establece la siguiente graduación: «Reclusión hasta tres años y multa hasta 10 millones de liras. Si el hecho reviste caracteres de particular gravedad se aplicará la pena de reclusión hasta seis años y multa hasta 20 millones. Si el hecho es de escasa entidad se aplicará únicamente la multa hasta 15.000 liras».

(166) Por lo que concierne a este tipo de sanción penal debe destacarse su extraordinaria gravedad, que puede llegar a la imposición de seis años de reclusión. Esta situación, que tiene su causa en los particulares momentos de guerra en que se dictó esta normativa, debería sin duda modificarse. Así, por ejemplo, la obligación de dictar orden de busca y captura que el artículo 15 imponía en todo caso que se sancionara a un particular, ha sido expresamente derogada por la Ley de 20 de octubre de 1975.

(167) La sanción administrativa queda, de esta forma, condicionada a la previa apertura del procedimiento penal, pero no en cuanto a su resolución final, que es totalmente independiente. El trámite a seguir viene regulado en el artículo 16 del citado D. L. de 1947, correspondiendo la facultad sancionadora al ministro, oído el CIP, o al presidente del CIP, oído también el Comité, según sea la entidad de la falta a castigar.

más bien escasa. Por ello, y ante la importancia de un derecho garantizador realmente eficaz en este sector, debería propiciarse un ejercicio real de esta potestad administrativa, al que, también es cierto, debería acompañarse una reglamentación adecuada que excluyera cualquier posible arbitrariedad o falta de garantías en su aplicación práctica (168).

Dentro de la gravedad general que vemos encierran estas sanciones, parece claro que las encuadradas en el segundo grupo la poseen en mayor grado, pues si por las primeras se niegan unas ventajas, la aplicación de las segundas puede llevar a la imposibilidad productiva para determinados bienes o servicios. La extraordinaria gravedad hace que los perjuicios se trasladen del particular infractor a la totalidad de la comunidad, pues el cierre de una empresa perjudicará directamente a los trabajadores e indirectamente a los consumidores. Por ello, y para evitar que estas consecuencias hagan inaplicable de hecho el tipo de sanción más grave, el legislador ha dispuesto en el párrafo final del mismo artículo 16 que ante la posibilidad de estos perjuicios sociales «el presidente del CIP, oído el Comité, puede adoptar las disposiciones oportunas con el fin de evitar este daño».

c) *Sanción civil*.—Este tipo de sanción, cuyo rasgo fundamental es que actúa sobre la relación jurídica ya existente y no sobre los sujetos responsables, será estudiada en el próximo apartado de forma específica.

En resumen, el no respetar los precios impuestos por la Administración puede dar lugar a tres tipos de sanciones diversas y complementarias, sin que su aplicación simultánea suponga violar el principio *non bis in idem*. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que este derecho garantizador está establecido para hacer efectivos los precios máximos, de forma que entre otro tipo de precios deberá estarse a las normas generales que los establezcan y ver si a su regulación material se acompañan normas de tipo garantizador que aseguren la imperatividad de sus mandatos.

5. *El precio administrativo y su reflejo en la doctrina civilista.*

Como quedó apuntado más atrás, el precio administrativo cuenta también con una sanción civil, concretada en los siguientes manda-

(168) *Vid.* sobre el tema mi trabajo *Las sanciones en materia de disciplina de mercado*, «REDA», 13, pp. 229 y ss.

tos del artículo 12 del D. L. 896 de 1947: «Los precios determinados en base al presente Decreto se incluirán con carácter forzoso en los contratos si resultan más favorables a los consumidores o usuarios. El sobreprecio obtenido contraviniendo las normas preestablecidas podrá ser reclamado dentro de los seis meses a partir del pago» (169).

El que ahora se preste especial atención a este tipo de garantía del precio administrativo radica en el hecho de su peculiaridad e importancia, pues, como ha de verse, supone esta intervención una acción sobre la relación ilegítima diversa de aquellas que normalmente se realizan en el sistema jurídico.

En efecto, normalmente, la creación de una relación jurídica que infrinja los límites legales impuestos a la autonomía de la voluntad implica la nulidad de la misma (si deriva de ésta un daño general para el ordenamiento jurídico), o bien su anulabilidad (si únicamente genera un daño para las partes). La situación, en el caso de los precios administrativos, es diversa, ya que los negocios privados continúan en todo caso vigentes, con la novedad de que el precio imperativo sustituye el precio libremente acordado por las partes (170). La razón de esta solución normativa reside en el objetivo que mediante la misma se pretende alcanzar, pues en la disciplina de los precios no basta con reducir el ámbito de la autonomía privada dentro de estrechos canales, impidiendo conductas asociales, siendo también necesario que nuevos intereses y criterios regulen las relaciones comerciales. Por esta razón no basta con anular el negocio privado que se aparte del fin social predefinido; una vez consumado el negocio se debe mantener en vigor, pero dotándolo de ese contenido favorable a la categoría o intereses protegidos.

(169) Estos dos párrafos se corresponden con lo dispuesto de forma general por los artículos 1339 y 1419, 2, del Código civil italiano en donde se refleja la nueva configuración que se da por el ordenamiento, es decir, Constitución, Código civil y leyes especiales, a la autonomía privada. Así, el artículo 1339 establece que «las cláusulas, los precios de bienes y servicios impuestos por Ley y por normas corporativas, se insertarán automáticamente en los contratos, incluso en los casos en que difieran de las cláusulas fijadas por las partes». Por su parte, el artículo 1419, 2, determina que «la nulidad de cláusulas particulares no comporta la nulidad del contrato cuando aquellas sean sustituidas de oficio por normas imperativas». *Vid.* al respecto las interesantes reflexiones de BARCELONA: *Diritto privato...*, op. cit., pp. 231-242.

(170) Ejemplo del sistema tradicional, o normal, lo constituye el articulado del régimen de precios bloqueados de 5 de octubre de 1936, donde a la infracción del mismo correspondía la sanción penal y la nulidad del negocio. La insuficiencia de este sistema llevó a seguir el criterio del artículo 1339 del Código civil y a redactar el artículo 12 del D. L. 896 de 1947, hoy vigente.

Igualmente se trasluce con esta técnica la constante preocupación de nuestra sociedad por permitir un sistema fluido de relaciones mercantiles, de forma que la circulación de los bienes es ya en sí misma un objetivo a conseguir.

De la misma forma, si se declara nulo el contrato, se lesiona tanto al comprador como al vendedor, mientras que al imponer sobre esta relación el precio administrativo, que en teoría encierra el interés general, se lesionará únicamente a la parte infractora y se logrará el fin de la Administración de imponer su criterio dentro de las relaciones de mercado (171).

Así, pues, este tipo de sanción civil, tal como ha sido configurada, conlleva una serie de efectos sobre el contrato ya celebrado que deben ponerse de manifiesto:

— Nulidad del sobreprecio, manteniendo la validez del negocio jurídico (172).

— Inserción automática de los precios más favorables.

— Concesión de una acción al particular lesionado, por un plazo de seis meses a partir del pago, para que exija la cantidad pagada por encima del precio legal.

— No existe acción alguna para atacar la validez del contrato (tal vez fuera conveniente, en el supuesto de culpa de las dos partes contratantes, prever la posibilidad de una declaración de nulidad del contrato).

— Si aún no se ha realizado el pago, ambas partes deberán concluir el negocio al nivel de precios impuesto legalmente.

Por encima de estas consecuencias concretas, el efecto básico de esta respuesta a la infracción de los precios imperativos, es que se introduce en el sistema jurídico un negocio contractual en el que el acuerdo de intereses no se corresponde con el acuerdo privado que dio origen al primigéneo contrato, hecho éste que si bien se justifica

(171). A similares conclusiones, en relación al artículo 1335 del Código civil, llegan BARCELONA: *Intervento Statale...*, op. cit., pp. 179-191; y NUZZO: *Utilità sociale e autonomia privata*, Milano, 1975, pp. 128-141.

(172) Así, la Sentencia de la Corte de Cassazione de 13 de febrero de 1942, núm. 427, donde se lee que «la inobservancia de los precios máximos de los productos no supone la ilegalidad de la compraventa en su conjunto, sino únicamente la del sobreprecio». Vid. también CARNELLUTTI: *Tentative contrattuale*, «Foro italiano», 1948, I, pp. 239 y ss., y de MARTINI: *Inserzione automatica dei prezzi di calmiera nei contratti*, «Giurisprudenza Completa di Cassazione Civile», 1948, III, pp. 791 y ss.

por las razones ya examinadas (173), no ha dejado de suscitar una viva e interesante polémica entre los juristas italianos, especialmente privatistas, por la mutación que comporta en relación a los esquemas formales que estaban en la base de la teoría del contrato (174). En líneas generales, el principal problema consiste en tratar de definir la naturaleza del contrato a partir del momento en que se impone sobre el mismo una voluntad heterónoma, es decir, tratar de determinar si existe una figura contractual cuando la relación entre los sujetos se regula mediante su voluntad y la voluntad administrativa. En definitiva, los precios administrativos han enfrentado las diversas concepciones en torno a la figura contractual, posturas que están hoy centradas en dos tendencias opuestas, es decir, la de aquellos que conciben el contrato como instituto genuino de la voluntad autónoma y aquellos que tratan de configurar esta institución como una figura jurídica neutra en donde se sintetizan la voluntad de los particulares, la de la Ley y la del Juez (175).

(173) La lógica de esta solución encuentra un respaldo en el examen de Derecho comparado, en donde se observa que se ha adoptado la misma respuesta práctica. Así, en Francia, y ante la falta de una disposición específica al respecto, los tribunales administrativos han decidido imponer la nulidad parcial del contrato que no respete los límites legales (vid. LEMOYNE DES FORGES: *Ordre public et réglementation des prix*, «Revue trimestrielle de Droit Commercial», 1976, núm. 3, páginas 415 y ss. Por contra, aducen la necesidad de aplicar la nulidad absoluta, POLLET-SEITE: *Principes...*, op. cit., pp. 13-14). En el sistema español también se ha recurrido a la teoría general ante la falta de una disposición concreta, llegando doctrina y jurisprudencia a la conclusión de que es preciso aplicar la nulidad parcial, sustituyendo el precio legal al privado. (Vid. MORENO MOCHOLI: *La legislación de tasas y el contrato de compraventa*, «Revista general de Legislación y Jurisprudencia», 1946, núm. 180, pp. 455 y ss.; VILLAR PALASÍ, op. ult. cit., p. 56.) Recientemente en nuestro ordenamiento se ha recogido ya de forma específica este principio en la Orden de 24 de octubre de 1966.

(174) La doctrina privatista discutió, en un primer momento, el fundamento de artículos como el 1339 y 1419, 2, del Código civil, equiparables al artículo 12 del D. L. 896 de 1947. En el fondo, se discutía el concepto mismo de negocio jurídico y su relación con la declaración de voluntad, pues con la sanción civil impuesta al contrato que no respetara los límites legales se venía a crear un negocio fruto de la voluntad y la ley, y por tanto diverso del querido en un principio por las partes. Se trata, pues, de una discusión de contenido muy amplio que trasciende el objeto de este estudio. En líneas generales, puede apuntarse que se oponen las posturas de quienes como STOLFI creen que estos artículos son innovaciones de marca fascista, fruto de la ideología totalitaria y de la lucha contra la concepción liberal del derecho privado y del negocio jurídico, y que por tanto deben desaparecer, y por otro, las posiciones de quienes como DUCURR o BERTI creen que el principio de la primacía de la voluntad se integra junto al de la función social del contrato. Sobre el tema, vid. con carácter general, RODOTA: *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1974, y la bibliografía allí citada.

(175) El indiscutible valor normativo del artículo 12 del D. L. 896 de 1947 hace surgir el problema de cuál sea la naturaleza jurídica del negocio fruto de la imposición imperativa del precio administrativo, independientemente del precio

Evidentemente no se agotan en estas reflexiones generales los problemas que ha de plantear esta imposición del precio en un negocio privado, pero su desarrollo excedería con mucho el ámbito de este trabajo (176).

VI. LA DISCIPLINA DE LOS PRECIOS EN LA SOCIEDAD ACTUAL: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA GENERAL

1. La crisis de una política imperativa

En los anteriores capítulos he abordado el tema de la disciplina de los precios como una concreta manifestación de la creciente regulación a través de formas imperativas de las relaciones entre particulares. Sin duda alguna, dentro de este marco de referencia las reflexiones jurídico-formales plantean una gran variedad de proble-

—
 pactado por las partes. De forma general, y prescindiendo de la opinión de aquellos que defienden la nulidad absoluta del contrato, se pueden distinguir tres tesis: a) Conversión de un negocio nulo: MARTINI, *op. cit.*, p. 749; b) Se trata de un negocio contractual en el que se integran diversas voluntades, la del particular, la legal y la del juez: ROOTA: *Le fonti...*, *op. cit.*, pp. 31-73; MESSINEO, voz «Contratto...», pp. 942-944, quien habla de integración del contrato al tiempo que critica duramente estos preceptos. c) Existen dos actos diversos, uno negocial, dependiente del ordenamiento privado, y otro acto debido, impuesto por el ordenamiento público, actos que no pueden integrarse en una única estructura. Cada uno responde a intereses y reglas diversas y, por tanto, deben ser estudiados de forma separada. El precio impuesto por encima de la voluntad de los sujetos privados no implica una integración de la voluntad, sino una sanción. Así BARCELONA: *Intervento statale...*, *op. cit.*, pp. 139-183; ROMANO: *Limitazione...*, pp. 147 y ss. Personalmente, me parece más acertada la tercera tesis. Ciertamente, no parece posible hablar de conversión del negocio nulo, en cuanto según el mismo artículo 1424 del Código civil, el contrato es convertible en otra figura sólo cuando ésta última puede deducirse de la voluntad real de ambas partes. Tampoco parece posible hablar de integración en cuanto ésta presupone completar la voluntad de los particulares, y no una pura sustitución de su voluntad por la de la ley tal como ocurre al aplicar el artículo 1347 del Código civil. Además, los actos-precio no forman parte del Ordenamiento jurídico en el que pudiera integrarse la voluntad de los particulares, ni constituyen ese «ambiente normativo» siempre preexistente, en el cual la voluntad privada se inserta y encuentra una explicación lógica. Por tanto, creo que mediante el artículo 12 del D. L. 896 de 1947 y los artículos 1332 y 1419, 2, del Código civil, se impone un tipo de sanción civil que presupone el predominio de la voluntad social de la normativa imperativa sobre la autonomía privada, sin que pueda hablarse de negocio ni de contrato. Así, por ejemplo, sería un caso de integración la aplicación del artículo 1474 del Código civil que, en defecto de precio fijado por las partes, impone al negocio «el que normalmente practicara el vendedor, si no hubiera un precio público específicamente determinado». Una institución diversa es precisamente la sustitución de la voluntad concorde de las particulares, forma voluntad pública.

(176) Como planteamiento de una serie de sugestivos problemas dentro de este campo, *vid.* LEMOYNE DES FORGES, *op. cit.*, pp. 483 y ss., y VILLAR PALASÍ, *op. últ. cit.*, pp. 54-56

mas de notable interés, desde los más generales—diferencia entre el libre arbitrio privado y la discrecionalidad administrativa—hasta otros más específicos—garantías del particular ante el acto imperativo—.

La importancia de toda esta rica problemática, que en ningún caso pretende ahora relativizarse, no debe hacer olvidar, sin embargo, otros problemas que el intervencionismo económico plantea en la actual sociedad y cuyo tratamiento creo que constituye el único camino posible para superar el momento presente de ineficacia administrativa que domina todo este sector del hacer administrativo.

Este enfoque, que no excluye los anteriores razonamientos pero los completa, tiene su justificación en la constatación de que el intervencionismo económico de la Administración no puede seguir planteándose como una confrontación de los principios de autoridad y libertad, dando por admitido que a la forma pública de la norma corresponde la existencia de un auténtico interés público (177). El no haber cuestionado con la debida insistencia el contenido real del acto administrativo ejecutivo ha supuesto una identificación, no demostrada, entre acto público y fin público, cuando de hecho lo único que garantiza la forma administrativa es que el nuevo precio será imperativo en lugar de ser fruto de un negocio privado.

Al mismo tiempo, y frente a la visión del intervencionismo como una relación Estado-individuo, se debe constatar la enorme complejidad que hoy encierra la vida social, articulada en una pluralidad de grupos que poseen parte del poder y ejercitan una soberanía real que pone en crisis la idea monolítica de soberanía nacional, colocándose de esta forma entre los dos polos en que suele dibujarse la intervención, difuminando y condicionando la tajante oposición Estado-particular.

El problema, ante este hecho, reside en la división y fragmentación del Estado-comunidad sin que el clásico Estado-organización con sus métodos jurídicos tenga frente al primero el monopolio de la

(177) GIANNINI: *Diritto pubblico...*, op. cit., Bologna, 1977, p. 327, afirma que «ésta es una concepción formal y externa, ya que lo que tiene importancia no es la normativa jurídica, de tipo público o privado, que regula uno u otro instituto, sino la fuerza política que gobierna el centro de poder, y esto independientemente de la normativa pública o privada que se refiere al mismo centro». Igualmente, AMATO: *L'interesse pubblico e le attività economiche private*, «Politica del Diritto», 1970, pp. 448 y ss.

fuerza ni la capacidad para reconducir a unidad y dirigir con eficacia esta sociedad pluralista (178).

La disciplina de los precios no puede olvidar esta realidad dentro de la que se desenvuelve y, por tanto, a los efectos y problemas planteados por el acto imperativo que fija un precio debe acompañarse la reflexión general sobre el contenido sustancial de esta política administrativa. ¿Qué papel desempeña la política de precios? ¿Qué alternativas cabe ofrecer y con qué técnicas pueden llevarse a término?

Por debajo de este planteamiento general, subyace la constatación de la corrupción que ha sufrido la actuación estatal en la economía, transformada normativamente en un sistema de mantenimiento de la economía liberal, lo que ha propiciado a través de la discrecionalidad y la falta de criterios programáticos un nuevo tipo de proteccionismo de los intereses más potentes (179). Para llegar a esta conclusión basta con volver la vista atrás y preguntarse cuál ha sido la consecuencia real de sustituir la autonomía privada por precios administrativos. Lamentablemente, no se podrá responder que tal intervención haya supuesto el logro de una política coherente en defensa de unas relaciones comerciales con precios que satisfagan los intereses generales.

Las razones de esta situación, junto a las ya apuntadas, tienen también su origen en el hecho de no haber concebido esta disciplina con contenido finalista, vinculada a un Plan o norma general que impusiera los criterios rectores (180). Este planteamiento hubiera permitido, primero, alcanzar un cierto grado de síntesis entre los intereses dispersos para pasar después a la ejecución y puesta en práctica de los criterios adoptados. Al no haberse seguido este ca-

(178) Con relación a este tema, y los peligros de un nuevo corporativismo, vid. BARCELONA: *Diritto privato...*, op. cit., pp. 290-292 y BARBERA: *La istituzioni...*, op. cit., pp. 15-25.

(179) Sobre este hecho, general en las sociedades occidentales desarrolladas, vid. AMATO: *Il governo...*, op. cit., pp. 13 a 75; FORSTHOFF: *El Estado de la sociedad actual*, Madrid, 1975, pp. 190-210; GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones...*, op. cit., y PREDIERI: *Pianificazione...*, op. cit., p. 63, quien afirma certeramente que «la planificación convierte a la burocracia en poder determinante y negociador de alternativas con los grupos más fuertes, en un juego de alternancias, de compromisos y pactos que constituyen a menudo un Gobierno invisible, pero no por ello menos real».

(180) La crítica a esta falta de carácter programático en la política de precios, debida a las decisiones de la Corte Constitucional, se encuentra en SERRANI: *Veinticinque...*, op. cit., pp. 10 a 24 y del mismo autor, *Il Controllo...*, op. cit., páginas 435-442.

mino, se ha llegado a la situación gráficamente descrita por AMATO, en la que «las decisiones públicas no derivan de síntesis o elecciones entre los varios intereses, sino de compensaciones que en una espiral sin fin dan a cada uno de los grupos con mayor poder condicionante aquello que cada grupo cree le corresponde» (181).

Cuando se ha tomado conciencia de este hecho, la respuesta no ha podido ser más reveladora: se renuncia *a priori* a una política de dirección pública y se acude a la economía concertada, reconociendo la ineficacia del poder para imponer unos criterios públicos en el terreno de la economía. La legitimación de esta política como una nueva forma de respetar la libertad a través de unos nuevos contratos, debe ser, sin embargo, examinada con detalle, pues de hecho se está reduciendo al poder público a un plano de equiordenación o subordinación con relación a los intereses privados para definir nada menos que la política económica, política que a continuación pasará a ejercitarse como actividad de policía y tendrá como objeto la racionalización del mercado en favor de los intereses de las clases o grupos más cercanos al poder.

2. *Esquema básico de un nuevo modelo: Plan, dirección y ejecución*

La situación que acaba de describirse permite tomar conciencia de los problemas que encierra de forma sustancial una intervención administrativa en materia de precios que, en definitiva, no es más que la imposición dentro de los negocios particulares de un criterio administrativo.

Así, al dirigir la atención hacia el valor sustancial del precio administrativo, a los problemas anteriormente examinados y que derivan de su forma pública, se añaden los concernientes a su necesaria defensa del interés general, aspectos éstos que en buena lógica no deberían ir nunca separados. La constatación de esta separación, el haber comprobado cómo la disciplina de los precios basada en un intervencionismo coyuntural e incoherente no es más que una política que trata de remediar los efectos sin actuar sobre las causas, es lo que impone esbozar ahora unas líneas directrices de lo que creo debería ser el planteamiento general de la intervención administrativa en materia de precios.

(181) AMATO: *Il governo...*, op. cit., p. 325.

Con tal finalidad, y sin otra pretensión que dibujar un posible sistema, se divide la acción pública sobre los precios en tres grandes apartados correspondientes a las tres grandes fases de actuación administrativa sobre este sector, las cuales no pueden comprenderse la una sin la otra y cuyo objetivo común es la emanación del precio administrativo. Así, en un primer momento, deben establecerse los criterios generales de una política de precios de acuerdo con los intereses generales de la nación; un nivel intermedio debe permitir pasar de la política económica general a la dirección concreta de la política de precios, y, por último, se llega a la puesta en práctica de estas líneas generales y programadas con la mayor fidelidad y eficacia posible, teniendo en cuenta el carácter marcadamente coyuntural y técnico de esta misión.

A) Indirizzo *político-económico y planificación*

Mediante este enunciado quiere ponerse de relieve cómo la política de precios, superada la fase de emergencia en que tuvo su origen directo, debe tender a proponerse como una intervención decidida y activa sobre la economía, expresada en un programa y con un contenido diverso de los simples acuerdos entre grupos, de forma que se abandone el esquema de un Estado administrativo, dominado por la medida administrativa como principal fuente normativa, y se anteponga el Estado social, capaz de ordenar, sintetizar y alcanzar objetivos de interés común de acuerdo con la evolución dinámica de la sociedad.

Pero esta finalidad exige determinar a qué sujeto o instancia corresponde elaborar el *indirizzo* general. Hasta el momento, la realidad era la siguiente: al no concebirse el intervencionismo público sobre los precios como una actividad finalista y ser su normativa extraordinariamente amplia e inconcreta, la discrecionalidad dejaba a la Administración libre de criterios rectores, y las actuaciones en materia de precios respondían de hecho a los acuerdos Administración-grupos de presión (182). La participación en el interior de los distintos mo-

(182) Vid. CERRI: *Problemi generali della riserva di legge e misure restrittive della libertà economica*, «Giur. Cost.», 1968, p. 2248, quien afirma que, «según muchos estudiosos de los fenómenos jurídicos y sociales, existe en la sociedad moderna la tendencia a regular la vida económica mediante compromisos entre las fuerzas sociales interesadas en vez de acudir para ello al principio mayoritario. Si así fuera, de hecho, resultarían perfectamente inútiles las elecciones políticas y administrativas. Por tanto, el compromiso entre representantes de categorías no es

mentos procedimentales de las categorías interesadas, propuesta como control de esta misma discrecionalidad, no permite en realidad más que sintetizar los intereses en juego para cada precio en concreto, de forma desligada de una política global (183).

Así, pues, dentro de la búsqueda del sujeto a quien corresponde definir la política de precios y por tanto el contenido sustancial al que debe responder la voluntad administrativa cuando fija un precio en concreto, varias razones obligan a señalar la trascendencia que en este punto tienen las asambleas representativas.

En primer lugar el mismo mandato constitucional. Dado que se pretende pasar de una actividad de simple intervencionismo a través de técnicas policiales, a una actividad finalista, de planificación, entra en juego el párrafo tres del artículo 41 de la Constitución y; en consecuencia, nos encontramos con una reserva legal que debe respetarse (184).

En segundo lugar, una razón de tipo material. El *indirizzo* político-económico que trate de llevarse a término exige una síntesis entre intereses colectivos alternativos, y esta misión, si además pretende dotarse de un valor dinámico y de proyección en el futuro a la política de precios, necesita un instrumento que pueda reunir a todos los sectores y grupos de poder y al mismo tiempo coordinarlos y orientarlos en una acción conjunta.

La disciplina de los precios precisa, pues, como primer momento, una Ley de carácter planificador con expresión del *indirizzo*, político general que vincule y regule el ejercicio posterior de esta concreta política (185). Ahora bien, si nos quedamos aquí no haríamos más

algo equivalente a las decisiones de un órgano representativo». Vid. también del mismo autor, *Sindicati, associazioni politiche, partiti*, «Giur. Cost.», 1968, páginas 1913 y ss.

(183) Así opina también SERRANI: *Veinticinque...*, op. cit., pp. 7 a 20. Por el contrario, creen ver la introducción de procedimientos democráticos en esta participación autores como GUARINO, op. cit., pp. 1170 a 1174 y META, op. cit., p. 15. Nótese, una vez más, cómo ante la falta de otros criterios, la política de precios se estaría realizando, únicamente, en base a los acuerdos parciales resultantes de cada procedimiento singular.

(184) Vid. CERRI: *Problemi...*, op. cit., p. 2241; MARTINEZ: *Voz Indirizzo politico*, «Enc. Dir.», vol. XXI, p. 152; BARILE: *Il ruolo del Parlamento nel Governo dello sviluppo economico attraverso le amministrazione separate*, en *Il governo...*, op. cit., p. 66.

(185) En relación a la Ley del Plan como Ley de «indirizzo» político, vid. BARBERA: *Leggi di piano...*, op. cit., pp. 52 y ss.; MARTINEZ, op. cit., pp. 151-2. En los momentos actuales para poder hablar de un auténtico «indirizzo» político-económico vinculado a la Ley del Plan es preciso reabrir previamente el debate en torno al procedimiento de esta Ley; en este sentido, se debería establecer un

que volver a insistir en la ideología planificadora que ya tuvo su fracaso en los años 68-70. Por tanto, la defensa del Plan significa al mismo tiempo la defensa de la participación de los intereses colectivos en su elaboración y la descentralización paralela de los centros de poder.

El Plan o programa a que vengo refiriéndome debe ser, pues, el punto final de un proceso en donde la participación real de las fuerzas sociales sea el nuevo sistema de definir la voluntad que se hace poder efectivo y que es capaz de transformar las reglas de la sociedad (186). De esta forma, el programa pasa a ser la expresión de una nueva voluntad política elaborada por aquellos sujetos que encierran la representatividad de intereses generales y a través de los cuales el individuo participa en la vida política, superando los esquemas meramente representativos y garantistas, y es capaz de dotarse de un instrumento que ordene sus propios conflictos, inherentes a la sociedad plural en que se desenvuelve (187).

Qué duda cabe que el simple enunciado de este proceso en donde participación, descentralización y planificación forman un todo uni-

cauce procedimental donde se encuadraran todos los intereses y no sólo los de la mayoría. El papel de la Región y de los Sindicatos debe ser también determinante dentro del proceso de elaboración del Plan. Vid. sobre este punto, D'ALBERGO: *Unità democratica e governo parlamentare*, «Democrazia e Diritto», 1976, páginas 515 a 520.

(186) Se trata, en definitiva, de defender un cauce público para la definición de los intereses generales a través de la participación de los sujetos representantes de intereses colectivos, frente a una simple participación integrativa de sujetos corporativos en el ejercicio de concretos actos administrativos, y en anteposición también a la vía escapista de la acción concertada como pacto entre Administración y grupos de presión, recurso este último que es incapaz en sí mismo de llevar adelante una política progresiva frente a los dictados del mercado. Sobre este último aspecto, con una visión altamente crítica, vid. FENCHI: *Programmazione economica e modo di produzione capitalistico*, en *Tratato di Diritto Commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, p. 286, quien pone de manifiesto cómo al utilizar el contrato como fórmula de programación «en el iter que lleva a la conclusión del acuerdo el Estado se encuentra en la situación de quién debe valorar las exigencias del otro contratante y tratar de establecer los medios necesarios para este fin. Es un caso típico de contratante más débil, debido al simple hecho de haber escogido este instrumento contractual y no uno institucional. Se pretende colocar en un plano de igualdad sujetos institucionalmente desiguales, con la paradoja de que el instrumento más fuerte, que debería ser el Estado, es, por contra, la empresa».

(187) Brevemente trato de recoger aquí los principios ya sancionados en la misma Constitución, artículo 3 párrafo 2. En este párrafo se establece la necesidad de potenciar y facilitar a través de la descentralización la participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país. Sobre este importante artículo de la Constitución de 1947 y su posible desarrollo práctico, vid. el comentario al mismo de ROMAGNOLI en *Commenti alla Costituzione italiana*, vol. I, Bologna, 1976.

tario encierre graves y difíciles problemas de articulación técnica, pero también parece evidente que es por aquí por donde debe avanzarse si se quiere dotar a la Administración de un papel activo y dinámico que supere sus actuales contradicciones y la ponga de nuevo al servicio del interés general (188).

Realmente nos enfrentamos aquí con uno de los temas cruciales dentro de la temática relativa a la participación del administrado y, como mínimo, una idea debe quedar clara: cuando se trata de definir al marco general de la política de precios, a la táctica de potenciar agrupaciones sectoriales y corporativas debe anteponerse la primacía de entes y órganos que representen amplios intereses y que, por lo tanto, sean capaces de colaborar en una transformación estructural de la sociedad en la dirección que, por otra parte, ya quedó plasmada en la Constitución de 1947 (189).

No es el momento de desarrollar esta compleja y sugestiva problemática, pero sí quiero destacar el papel de la Región y entes locales en la elaboración del Plan (190), así como la importancia de los Sindicatos como entes que desempeñan cada vez más un papel político de carácter general frente a su anterior exclusiva misión de defensa de los intereses sectoriales de los trabajadores (191). Precisamente,

(188) Para tomar esta decisión únicamente hay que tener la convicción de que la programación no supone una oposición a la libertad individual, con la que es mejor pactar, sino que la única libertad y acción administrativa de contenido público eficaz vendrá dada por una auténtica participación de las fuerzas sociales en la determinación con carácter finalista de los objetivos a alcanzar y los medios para llegar a este fin.

(189) Se trata, en líneas generales, de no confundir una participación de tipo consensual respecto al sistema imperante, en la que los ciudadanos están llamados a sostener y legitimar con su intervención el poder, de una participación conflictiva, que admite la posibilidad de posiciones alternativas, las cuales se resuelven en forma de conflicto interno entre las diversas instituciones llamadas de esta forma a configurar el poder. Vid. ALLEGRETTI: *I quartieri tra decentramento e autonomia di base*, «RTDP», 1977, I, p. 198, y con carácter más general, TUCCARI: *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Milano, 1973, *in totum*.

(190) En relación al papel de la Región en la Programación, vid. TUCCARI, *op. cit.*, pp. 50 a 60; BARBERA: *Le istituzioni...*, *op. cit.*, pp. 198 a 257; BARCELLONA: *Stato e mercato*, Bari, 1976, pp. 150 a 157. Con referencias concretas al tema de los precios, D'ANIELLO-SANDRI: *Interventi pubblici sui prezzi*, «Rassegna Parlamentare», 1973, I, pp. 147 a 149.

(191) Sobre el tema de la nueva actividad del Sindicato, consistente en la presión ejercitada sobre Parlamento y Gobierno para la actuación de las reformas estructurales que más interesan a la clase trabajadora, vid. MORTATI, *op. cit.*, vol. II, p. 1197; CERRI: *Sindacati...*, *op. cit.*, p. 1913; PREDIERI: *Pianificazione...*, *op. cit.*, pp. 448 y ss.; Fois: *Sindacati e sistema politico*, Milán, 1977. Esta nueva actuación sindical no debería llevar a una política dictada por los acuerdos Gobierno-Sindicatos en detrimento del papel del Parlamento; sobre este delicado e interesante problema, vid. AMATO: *Non cogestione ma contropotere*, «Politica del

debido a esta potencia y a su creciente vigor destaca la falta de sentido de órganos creados con el fin de integrar en un mismo cuerpo toda esta pluralidad de fuerzas sociales (192).

La disciplina de precios exige, por tanto, contar con un cuerpo normativo general, en el que sin caer en el error de pretender llevar a cabo una legislación minuciosa, se articulen los principios básicos de una política de precios, debiendo llegarse a la elaboración de este cuerpo normativo a través de la participación de todas las categorías e intereses colectivos mediante los entes y órganos en donde expresan su voluntad y participan en el poder (193).

B) *Alta Administración y política general del Gobierno*

A la actividad de *indirizzo* que acabamos de examinar debe someterse un segundo grado de acción, este ya propiamente reservado al Gobierno, mediante el que deberán llevarse a la práctica y ejercitarse las decisiones generales tomadas con anterioridad (194). Esta función en política de precios se identifica con la que lleva a término el CIPE, órgano que coordina la actividad de los diversos Ministerios y la dirige hacia la actuación del *indirizzo* ya establecido (195). Al exis-

Diritto», 1976, pp. 11 y ss., y TREU: *Sindacato e sistema politico nella direzione della politica economica a nella riforma delle strutture*, en *Il Governo...*, op. cit., páginas 248 y ss.

(192) Así, en el caso italiano destaca la crisis del CNEL (Comité Nacional de la Economía y del Trabajo), órgano establecido por el artículo 99 de la Constitución y regulado en la Ley de 5 de enero de 1957. Sobre la crisis de este instituto, vid. PREDIERI, op. ult. cit., pp. 443 a 449; FRANCHINI: *Sulle riforma del CNEL*, «Diritto del Lavoro», 1974, pp. 3 a 14, y FOIS, op. ult. cit., pp. 74 a 78.

(193) Sistema éste que lleva directamente a cuestionarse el mismo sistema Parlamentario en su concepción clásica, tal como hace FOIS, op. ult. cit., p. 109, cuando tras examinar el papel político de los sindicatos se pregunta si «no podrá provocar el sustancial abandono del esquema parlamentario y representativo». Vid. también MARTINES, op. cit., pp. 167 y 168. En nuestro país, el reciente acuerdo conocido como «Pacto de la Moncloa», que precisó la posterior y reticente confirmación de Sindicatos y Patronal se sitúa también en este orden de consideraciones.

(194) MARTÍNEZ, op. cit., pp. 152-158, confía esta función al Gobierno, en cuanto órgano que se sitúa a la cabeza del complejo aparato organizativo del Estado-autoridad, mediante el que el «indirizzo» político programado debe ser precisamente llevado a término. Esta función debe distinguirse, por tanto, del *indirizzo* político-económico establecido en la Ley Plan y en las Leyes en donde se determinan los fines generales. En este sentido, puede adoptarse la terminología de MARTINES, quien distingue «la política general del Gobierno», del «indirizzo político» que, dice, pertenece al Estado.

(195) La misión del CIPE no es la de elaborar este *indirizzo* político-económico, y los poderes que le atribuyó la Ley de 27 de febrero de 1948 deben concebirse como subordinados al programa previo y, por tanto, como relativos a una actividad de alta administración.

tir ya este Plan o programa previo, la misión del CIPE es mantenerlo y aplicarlo, gozando para ello, no obstante, de la necesaria autonomía política de cuyo ejercicio responderá ante el Parlamento.

En el ejercicio de esta misión juega un papel destacado la actividad de dirección, en donde se concreta la política del Gobierno en esta materia, exteriorizándose a través de la figura ya examinada de la directiva (196).

C) *Actividad administrativa*

La disciplina de precios es, básicamente, una función administrativa que llevan a término el CIP y los CPP. Esta afirmación trata únicamente de contrapesar el extenso tratamiento que acaba de darse a los problemas relativos a la definición de esta potestad administrativa, hecho que responde a la convicción de que una acción eficaz y verdaderamente pública sólo es posible a partir de este marco general de referencia, pero que no pretende minimizar, ni mucho menos, los problemas que afectan al acto administrativo como tal.

Lo que, no obstante, debe tenerse en cuenta es que al contar con un plan a seguir, con una regulación detallada de lo que se pretende hacer al actuar sobre los precios, el precio imperativo sufrirá también algunas modificaciones. Así, en primer lugar, este acto podrá recuperarse con todas las garantías su carácter ablativo e imperativo, fruto de la decisión unilateral de la Administración según los cauces y principios dispuestos por la Ley (197), sin necesidad de convertirlo en un negocio o acuerdo entre poder público y particulares. Por otro lado, es más fácil diferenciar la necesaria participación en esta fase de ejecución de la anteriormente examinada al tratar de la elaboración del *indirizzo* político. Así mientras ahora se pretende controlar la discrecionalidad y colaborar en la mejor ejecución de unos principios o mandatos, antes se trataba de definir la línea a seguir por la Administración, y por ello se exigía el concurso de las fuerzas capaces de representar los intereses generales de la nación, para evitar

(196) Sobre la actividad de dirección, en donde se manifiesta de forma clara la confusión entre el momento político y el administrativo, vid. GIANNINI: *Diritto...*, op. cit., vol. I, pp. 295 a 297; D'ALBERGO: *Voz Direttiva*, op. cit., pp. 602 y ss., y MARONGIO: *La direzione nella teoria dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1968.

(197) Vuelvo a insistir en que el peligro para la situación del particular no radica tanto en este carácter imperativo como en el proceso que se haya seguido para determinar el contenido de la voluntad que se le impone, así como en la ejecución seguida en desarrollo de esa decisión.

definiciones sectoriales y corporativas de las diferentes políticas. La participación del administrado no se agota, pues, en una colaboración dentro del procedimiento administrativo, a través del que se lleva a la práctica lo establecido previamente en un marco condicionante. Esta participación se limitará, en todo caso, a una intervención dirigida únicamente a resolver un acto singular o general, pero no a solucionar el problema de la función administrativa sobre un sector de la economía en su conjunto (198).

Resumiendo, la distinción de tres grandes apartados dentro de la política de precios, como momentos sucesivos encarnados en unos órganos diversos que poseen también competencias diferentes, ha pretendido revalorizar la importancia del momento «político» inicial con el fin de:

- Lograr una voluntad pública con la fuerza y legitimación suficiente para imponerse a toda la comunidad.
- Evitar que la disciplina de precios se convierta en una acción coyuntural, dirigida a salvar los intereses temporales de algunos grupos o sectores dentro de la economía de mercado.
- Distinguir dentro de un mismo proceso y con un mismo fin, el momento «político», que establece las líneas a seguir, de la posterior ejecución, siquiera esté ésta dotada de gran discrecionalidad.

3. *Parlamento, región y municipio en la política de precios*

La articulación de la disciplina de los precios en estos tres grandes momentos o fases no debe llevar a una visión de la misma como sucesión de períodos, estancos o separados. Evidentemente, existe esta separación de cometidos y de órganos competentes, pero debe encuadrarse todo ello dentro de una noción amplia y genérica de la idea de Programa, tal como se entiende esta institución por la más recién-

(198) Sobre el tema de la participación en el procedimiento, *vid.* BERGONZINI: *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1975; BARONE: *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969; CASSESE: *Il privato e il procedimento amministrativo*, «Archivio giuridico», 1970, pp. 28 y ss.; ROVERSI-MONACO: *Profili giuridici del decentramento*, Padova, 1970, pp. 176-180; FERRIER: *La participation des administrés aux décisions de l'administration*, «RDP», 1974, 3, pp. 663 y ss. Con carácter general, sobre el tema de la participación, BERTINI: *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1973; CHITI: *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977.

te doctrina (199), doctrina que encontramos magníficamente condensada en las siguientes palabras de AMATO que, pese a su extensión, merece la pena reproducir. Dice este autor que «lo primero que debe aclararse es qué se entiende por método de la programación. El significado más claro y también el más aséptico, el más neutro, el aparentemente menos contaminado de implicaciones ideológicas, es aquel que concibe la programación como técnica de la coherencia de la acción pública, de la coordinación de las intervenciones públicas con vistas a ejecutar los fines preestablecidos. Es una técnica organizativa, desde este punto de vista, que se dirige de forma indiferenciada al ente público, a la empresa privada, al ente de gobierno y al que no es de gobierno. Esta es, seguramente, una acepción correcta y consustancial a los tiempos actuales.

No es, sin embargo, la única, y la confusión surge precisamente cuando se la considera como tal. La programación, de hecho, tal como se ha concebido por las fuerzas políticas italianas, no es únicamente una técnica coordinadora de la acción del Gobierno, sino que es, en primer lugar, un proyecto social, es decir, determinación de fines de desarrollo, de reequilibrio, de cambio de la estructura social y económica. Es en base a estas razones que también es técnica de acción coordinada del Gobierno, acepción esta última que adquiere un carácter subordinado e instrumental respecto a la finalista, a la que debe reconocerse un carácter condicionante» (200).

La extensa cita permite deducir algunas interesantes consecuencias que pueden ayudar a comprender el nuevo sentido que en estas últimas páginas pretende darse a la política de precios. Para ello hay que partir de la distinción trazada por AMATO entre el Programa como método para elaborar decisiones, para imponer los criterios de desarrollo social (que se correspondería a esta primera fase de la disciplina de los precios), y los sucesivos momentos de ejecución que también pueden considerarse como Programa, si bien ahora destacan sus notas de organización y coordinación.

Resumiendo, el Programa o Plan no es otra cosa que un método de elaboración de decisiones que afectan a la colectividad que se plasmará en un documento que contiene directivas y objetivos a

(199) Vid. al respecto AMATO: *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, «RTDP», 1977, pp. 413 y ss.; PICOZZA: *Vicende e procedure della programmazione economica*, en *Trattato di...*, op. cit., pp. 263 y ss.

(200) AMATO, op. ult. cit., p. 413.

conseguir, así como un procedimiento determinado para llevar a la práctica tales juicios finalistas de forma coordinada.

¿Qué relación tienen estas disquisiciones con la política de precios? Creo que el asumir y comprender este doble momento de la Programación lleva a establecer un estrecho paralelismo con la actuación real de la política de precios, que como tal queda resumida y unificada en sus distintas fases dentro de esta noción amplia de Plan, noción en cuyo seno cabe englobar un momento inicial de construcción de un proyecto de futuro y un segundo período de puesta en práctica del mismo.

Admitida esta distinción, ahora únicamente esbozada, surge la duda de quién será el ente capacitado para definir el proyecto de futuro que pretende imponerse con la política de precios, problema que en Italia se plantea entre los dos entes con poder de «*indirizzo* político», es decir, Estado y Región.

Pues bien, esta difícil cuestión ha sido ya planteada y resuelta por la Corte Constitucional en el sentido de atribuir esta materia a la competencia estatal (201), en una Sentencia que, si puede discutirse en cuanto a sus razonamientos, debe admitirse en su resolución final (202).

La política de precios, por tanto, dentro de esta visión unitaria, debe tener su primer momento en la definición que de la misma haga

(201) El conflicto tuvo su origen en la cuestión de competencia que elevó el presidente del Consejo de Ministros ante la Corte Constitucional con motivo de la reconstrucción por parte de la Región de Sicilia del Comité Regional de los Precios, sosteniendo que «la disciplina de los precios está dirigida exclusivamente a la tutela y a la persecución de intereses nacionales, los cuales precisan una definición unitaria». Con las dos sentencias de la Corte Constitucional de 9 y 20 de diciembre de 1976, números 246 y 247 (vid. «Giur. Cost.», 1976, 1889), se zanjó el problema al determinarse que éstas eran materias atribuidas al Estado por la necesaria uniformidad de tratamiento a nivel estatal que conllevan, así como por el interés nacional preeminente que encierran. Debe notarse que el caso se planteó con la Región de Sicilia, circunstancia que complicó en parte la discusión debida a los amplios poderes que su Estatuto le reconoce en orden a la Programación económica. Vid. sobre este último aspecto de la cuestión, *PREDIERI: Pianificazione...*, op. cit., p. 383.

(202) En este sentido crítico, *Picozza*: *Soltanto allo state la disciplina dei prezzi*, «Giur. Cost.», 1976, p. 1991, quien, si bien acepta la solución final, discute los razonamientos utilizados, y que se basan en la distinción entre esferas de competencias estatales frente a esferas regionales. Por contra, propone continuar en una línea ya iniciada por la Corte Constitucional y que afrontaba los problemas de reparto de materias desde una visión orgánica, en donde la tutela de unos principios unitarios no excluía la participación de la Región en la definición de estos objetivos, ni imponía esta tajante y falsa separación entre materias de interés local y materia de interés estatal. El tema, de mucha mayor riqueza, no puede ser abordado aquí, remitiendo a la lectura del comentario ya citado.

el Parlamento, a través del documento que, con la participación de los órganos y entes necesarios, plasme los objetivos esenciales que se pretenden llevar a cabo con esta intervención (203).

Por debajo, y condicionada a esa fase inicial, deberá ponerse en marcha un tipo ya definido de política de precios, con unos objetivos previamente fijados. Estaremos, pues, en la fase de Programación que supone una coordinación de movimientos, pues superado el momento estático o de definición de intenciones entramos en la fase dinámica de su puesta en marcha. El CIPE será el órgano que deberá coordinar y poner en marcha esta acción de gobierno, que, lógicamente, sigue planteada a nivel estatal por las mismas razones que nos llevaron a remitirnos al Parlamento y no al Consejo regional (204).

Por último, y dentro de esta fase de ejecución del Programa definido a nivel estatal y activado por las directivas del CIPE, los entes locales Región y Municipio se encargarán de concretar y realizar las acciones precisas para dar efectividad a esta política administrativa. No se pretende ahora, quede claro, reducir en esta materia a la Región a un simple ente de gestión, pues debe recordarse que este ente participa, tal como se vio antes, en la definición de la política de precios a nivel estatal, concibiéndose su actuación dentro de un proceso circular con una fase ascendente de participación en la elaboración del Programa o sistema general de precios y una fase descendente en la que deberá ejecutar de acuerdo con los principios ya establecidos y las directivas del CIPE esta política dentro de su ámbito

(203) Se trata, pues, de devolver al Parlamento como supremo representante de la Nación la competencia para determinar las líneas generales de una política que pretende imponer un modelo de desarrollo y de relaciones sociales, con el reconocimiento de la necesaria participación en la elaboración de este texto de todos aquellos órganos de participación a través de los que se expresan los intereses colectivos. No se trata de realizar desde aquí la política de precios, pero sí que es posible admitir que en sede parlamentaria se establezca si se quiere una política de precios de garantía del sistema de mercado o no, qué tipo de precios debe predominar, qué sectores deben protegerse, qué órganos y en base a qué trámites deben actuar, qué se entiende por precio remunerativo, y así hasta un largo etcétera.

(204) Vid. PICOZZA: *Vicende...*, op. cit., p. 286. Sobre el papel del CIPE como órgano gubernativo de coordinación y dirección del «indirizzo» político-económico, vid. el artículo 3 de la Ley núm. 382 de 22 de julio de 1975 (Ley para el desarrollo del ordenamiento regional), en donde se establece que «la función de indirizzo y coordinación de las actividades administrativas de las Regiones de estatuto ordinario obedece a exigencias de carácter unitario, incluso en lo relativo a los objetivos de la programación económica nacional y a los compromisos surgidos por obligaciones internacionales y comunitarios». Pues bien, esta función se encomienda, por delegación del Consejo de Ministros, al CIPE.

territorial (205). Igualmente, debe notarse que como consecuencia de la primacía que se otorga a las Asambleas representativas, Municipio, Región y Parlamento, se pone en crisis la anterior estructura jerárquica CIPE, CIP, CPP, que actuaba de forma independiente e incontrolada. De esta forma, se cuestiona duramente la actividad de los CPP, en cuanto órganos de representación de intereses de categorías que poseen unos grandes poderes decisorios y ejecutivos (206). Esta circunstancia ha llevado a aconsejar la transferencia de sus facultades a órganos de extracción política, Región o Municipio (207). Concretamente, en el reciente informe GIANNINI para el desarrollo del ordenamiento regional se propone que «las funciones de los CPP deben ser delegadas a las Regiones, las cuales proveerán a su posterior delegación a los entes locales, según dispone el artículo 118, 3.º de la Constitución» (208). Así, la Región mantendrá la coordinación de las intervenciones municipales, esferas estas últimas que recuperan, con las evidentes matizaciones, la ejecución de una potestad de larga tradición local.

VII. CONCLUSIONES

Al final de la exposición realizada parece oportuno obviar lo que se entiende por unas conclusiones en sentido tradicional, para destacar, por el contrario, aquellos puntos que han constituido la preocupación fundamental y el eje de la exposición que ahora termina.

El estudio del precio imperativo de la Administración, tal como se delimitó en el primer capítulo, ha sido abordado en todo momento

(205) PICOZZA: *Soltanto...*, op. cit., pp. 1885-1886; lo que no puede admitirse en esta materia es reconocer a las Regiones unos ámbitos separados de poder, de forma que surgieran políticas de precios autónomos, con fines y objetivos diversos. La consideración de la existencia de la CEE, con unas directivas que exigen una coordinación complementaria, hace aún más ilógico un sistema basado en políticas de precios incommunicadas.

(206) El peligro fundamental de un Comité provincial en el que se agrupaban asociaciones y fuerzas económicas muy representativas radica, básicamente, en el hecho de que la presión de una empresa puede ser decisiva en una pequeña demarcación; así fue denunciado en el comentario anónimo, *Un governo per i prezzi*, «Politica del Diritto», 1974, núm. 5, pp. 515-520.

(207) Región y Municipio se convierten de esta forma en dos canales básicos a través de los que se puede participar en la definición de la política de los precios, así como en el control de la ejecución de la misma, realizando, pues, de forma directa las dos fases o momentos en que veíamos podía concebirse una noción amplia de Programa.

(208) Véase *Il Completamento dell'ordinamento regionale*, Bologna, 1977.

con la intención de desvelar qué problemas y consecuencias jurídicas surgían al sustituir el pacto entre particulares por la orden administrativa. Marginando, desde un primer momento, las divagaciones en torno a la crisis de unas formas jurídicas, de «libertad» frente a las que se anteponen otras formas «públicas», el trabajo se ha planteado como un intento de revalorizar el tipo de actuación finalista e imperativo de la Administración sobre la economía, si bien a partir de unas bases de partida remodeladas y especialmente preparadas a tal fin.

Así, se ha pretendido poner de manifiesto la realidad que esconden las fórmulas de economía concertada, frente a las que se coloca la necesidad de articular un sistema eficaz y técnicamente correcto de intervención coactiva sobre los precios, como única forma de impulsar una intervención administrativa capaz de llevar a la práctica los intereses colectivos y generales de la nación.

A partir de estas premisas, el trabajo se ha dividido en tres grandes apartados. En el primero se trataba de examinar el marco constitucional, marco que juega un papel determinante al señalar las fronteras entre el ámbito particular y la potestad administrativa y que, por tanto, condicionaba todo el estudio posterior que tenía como objeto, precisamente, la potestad de la Administración para fijar precios en las relaciones entre particulares. El carácter restrictivo con que la Corte Constitucional ha interpretado una normativa amplia y genérica, ha supuesto que la Administración se haya visto limitada en su acción a una actividad de policía, actuando como garante de un sistema económico y no como defensora de los intereses generales de la nación (a no ser que economía de mercado se identifique con interés público, sin mayores concreciones).

De cualquier forma, este primer paso ha permitido constatar cómo la Administración goza de la facultad de imponer unos precios a los particulares, hecho éste que se concreta en un acto administrativo general de difícil catalogación y que modifica los clásicos esquemas del contrato privado. El análisis de estos problemas en torno a la naturaleza jurídica, las formas de manifestación y las relaciones con el sujeto afectado por la ablación de facultades que conlleva este acto, ha ocupado la parte central del trabajo.

No obstante, permanecía latente una insatisfacción al comprobar cómo, si a la forma pública del precio era fácil acompañar unas con-

cretas consecuencias jurídicas, era difícil detectar una real defensa de los intereses colectivos a los que, de forma directa, afecta este acto administrativo general. La Administración empezaba a recurrir a fórmulas de economía concertada como método para definir los precios a aplicar, pero ello no era más que una renuncia a la posible imposición de una decisión de contenido auténticamente público en el momento de llevar a la práctica una política de precios, renuncia que favorece a los grupos que irán a pactar con el Estado.

Esta constatación creo que puede justificar el último capítulo, en él trata de volcarse toda la atención sobre el momento inicial o «político» que toda intervención administrativa en la economía conlleva, y que, como tal, no debe desaparecer en favor de acuerdos menores e incontrolados, sino que debe potenciarse como criterio rector y de contenido material que informe el total desarrollo posterior de una actividad que debe comprenderse y examinarse con carácter unitario. Únicamente de esta forma será posible volver a confiar en una política imperativa sobre los contratos entre particulares, y también parece ser el único camino para superar con fórmulas jurídicas la crisis e injusticia de una economía de mercado altamente viciada. Si de verdad se pretende actuar sobre la autonomía negocial de acuerdo con los criterios que resume la vigente Constitución material, hay que empezar a trabajar decididamente en este sentido.

