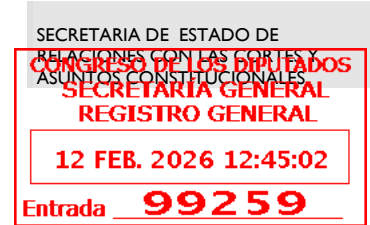




MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES



EXCMA. SRA.:

Tengo el honor de dar traslado a V.E. del escrito de remisión y la documentación relativa al Real Decreto-ley 4/2026, de 10 de febrero, por el que se garantiza la accesibilidad equitativa a bienes y servicios en situaciones de emergencia.

Madrid, a fecha de la firma.

SECRETARIO DE ESTADO DE
RELACIONES CON LAS CORTES Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES



EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES

EXCMA. SRA.:

Adjunto remito a V.E., a efectos de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución y 151.1 del Reglamento de esa Cámara, el Real Decreto-ley 4/2026, de 10 de febrero, por el que se garantiza la accesibilidad equitativa a bienes y servicios en situaciones de emergencia, acompañado de la siguiente documentación:

- Memoria del análisis de impacto normativo.

Madrid, a fecha de la firma electrónica

*EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES*

Félix Bolaños García

EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

CSV : GEN-c4ff-1487-ad84-4065-0114-0b3e-5aef-87bd

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://run.gob.es/hsbIF8yLcR>

FIRMANTE(1) : FELIX BOLAÑOS GARCÍA | FECHA : 12/02/2026 12:22 | Sin acción específica

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
SECRETARÍA GENERAL
REGISTRO GENERAL

12 FEB. 2026 12:45:02

Entrada **99259**





MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

DON FÉLIX BOLAÑOS GARCÍA, MINISTRO DE LA PRESIDENCIA,
JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES Y SECRETARIO DEL
CONSEJO DE MINISTROS,

CERTIFICO:

Que en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día diez de febrero de dos mil veintiséis se ha aprobado el Real Decreto-ley por el que se garantiza la accesibilidad equitativa a bienes y servicios en situaciones de emergencia, cuyo texto literal es como sigue:

“I

La evolución reciente de los mercados, así como la ocurrencia de situaciones de emergencia de carácter extraordinario —tales como fenómenos meteorológicos adversos de gran intensidad, incluidas las depresiones aisladas en niveles altos (DANA), y accidentes graves que afectan infraestructuras estratégicas de transporte— ha puesto de manifiesto la existencia de condiciones de mercado que pueden gravemente distorsionar el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios esenciales. En tales contextos, la alteración significativa de las condiciones de oferta y demanda puede dar lugar a incrementos de precios que no responden a variaciones estructurales de los costes ni a mejoras objetivas del servicio, sino exclusivamente a la dinámica temporal de una emergencia, reduciendo la capacidad de elección de las personas consumidoras y usuarias en un momento de especial vulnerabilidad.

Con motivo del accidente ferroviario en Adamuz, en la provincia de Córdoba, el día 18 de enero, y el consecuente cierre temporal de la línea ferroviaria que une Madrid con Andalucía, se ha puesto de manifiesto cómo una eventualidad que afecta a la oferta de un determinado servicio de transportes puede repercutir directamente en el derecho a la libertad de movimientos de la ciudadanía, al producirse una elevación de precios desproporcionada en el resto de servicios de transporte que excluye del acceso a estos a parte de la sociedad que habitualmente requiere de su servicio.

Ante estas circunstancias, la Constitución Española mandata a los poderes públicos, en virtud de su artículo 51, a garantizar la defensa de los





MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

consumidores y usuarios, protegiendo su seguridad, salud y legítimos intereses económicos. Este mandato cobra una especial importancia en situación de vulnerabilidad, como las generadas tras un fenómeno meteorológico adverso extremo o un accidente ferroviario de gran magnitud, pues los poderes públicos deben promocionar políticas y actuaciones tendentes a garantizar los derechos de las personas consumidoras vulnerables en condiciones de igualdad, teniendo en cuenta la concreta situación de vulnerabilidad en la que se encuentren, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.2 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Estos mandatos no están orientados únicamente a la actuación de los poderes públicos, si no que los operadores del mercado, dentro del ámbito de las relaciones entre consumidores o usuarios y empresas, también deben prever y eliminar, siempre que sea posible, las circunstancias que generan la situación de vulnerabilidad, así como paliar sus efectos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.6 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

La normativa española ya prevé situaciones en las que los poderes públicos puedan limitar de forma temporal la libertad de precios, como las previstas en el artículo 13.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista o en el artículo 11.1 g) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. No obstante, estas previsiones se han demostrado como insuficientes para poder garantizar un acceso equitativo a bienes o servicios cuando se da una eventualidad que altera de forma excepcional e imprevista las condiciones de oferta y demanda en relación con determinados bienes o servicios.

La experiencia normativa vigente y la praxis administrativa ponen de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos de protección de las personas consumidoras y usuarias frente a prácticas que puedan resultar abusivas en situaciones sobrevenidas de emergencia y que generan una situación de vulnerabilidad adicional. En este ámbito, normas de carácter urgente aprobadas en los últimos años, como el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 o el Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma, han introducido medidas excepcionales de protección social y económica en contextos de crisis —como los paquetes normativos en respuesta a la crisis energética o a las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania, que incorporan medidas temporales de contención de precios y de apoyo a los colectivos más vulnerables—, demostrando la viabilidad y la legitimidad constitucional de intervenciones de carácter temporal ante circunstancias extraordinarias que afectan al funcionamiento normal de los mercados y al bienestar de la población.

Por todo lo anterior, resulta imprescindible introducir una limitación temporal de los precios máximos aplicables durante la vigencia de una situación de emergencia que altere de forma significativa las condiciones de oferta y demanda de un mercado concreto, a fin de proteger la equidad, la transparencia y la confianza de la ciudadanía en el mercado. Dicha limitación consiste en fijar como precio máximo el aplicable en un período anterior de referencia, con sujeción a un criterio objetivo y verificable, evitando así incrementos susceptibles de perjudicar gravemente a las personas consumidoras y usuarias en un momento de especial fragilidad.

II

La presente norma modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, con el objetivo de incorporar este límite máximo de precios en situaciones de emergencia de carácter extraordinario, reforzando así la protección de los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras y usuarias y prohibiendo expresamente prácticas que puedan revestir carácter abusivo en contextos de emergencia. Esta modificación se alinea con los principios y técnicas normativas observados en reales decretos-ley que han incorporado medidas temporales de protección social y económica, con criterios claros y proporcionales destinados a preservar el interés general sin alterar de forma permanente los mecanismos ordinarios de formación de precios.

A efectos de la determinación del precio máximo aplicable durante la vigencia de una situación de emergencia, la norma establece como una referencia el precio máximo efectivamente aplicado durante los treinta días naturales inmediatamente anteriores a la fecha de inicio de dicha situación. Este periodo de referencia resulta adecuado y proporcionado, en la medida en que permite reflejar de forma fiel el precio ordinario del bien o servicio en condiciones normales de mercado, evitando tanto la toma en





MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

consideración de valores puntuales o anómalos como posibles prácticas de elevación artificial de precios en momentos inmediatamente previos a la situación de emergencia, en caso de poder preverse. Asimismo, la utilización de un periodo de treinta días se alinea con el criterio objetivo y consolidado recogido en el artículo 20 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, relativo a la determinación del precio anterior en supuestos de reducción de precios, reforzando así la coherencia del ordenamiento jurídico y la seguridad jurídica tanto para las personas consumidoras y usuarias como para los operadores económicos. De igual modo, se prevé que, para servicios con altos índices de estacionalidad, se usen como referencia los precios aplicados en el mismo periodo del año anterior, actualizados de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo.

La limitación de los incrementos de precios debe mantenerse vigente durante todo el tiempo en que persistan las condiciones de demanda anómala directamente vinculadas a la situación de emergencia, en tanto que es dicha alteración extraordinaria del mercado —y no únicamente el momento inicial de la situación de emergencia— la que genera el riesgo de incrementos desproporcionados y socialmente injustificados de los precios. Este marco temporal se debe expresar de forma objetiva y concreta, para garantizar la seguridad jurídica de la limitación temporal, viniendo reflejada en la declaración de emergencia de protección civil que activa de forma directa la limitación o en el correspondiente acuerdo de consejo de ministros.

La experiencia demuestra que los efectos de una emergencia sobre la movilidad, el acceso a bienes y servicios esenciales o la disponibilidad de determinadas infraestructuras pueden prolongarse en el tiempo más allá del evento inicial, manteniendo una presión sostenida sobre la demanda y una restricción efectiva de la capacidad de elección de las personas consumidoras y usuarias. Limitar la vigencia de la medida a un plazo fijo predeterminado, desvinculado de la evolución real de dichas circunstancias, comprometería su eficacia y permitiría la reaparición de los mismos efectos distorsionadores que se pretenden evitar. Por ello, la vinculación temporal de la limitación de precios a la duración efectiva de la situación de demanda anómala, prevista expresamente por Acuerdo de Consejo de Ministros, se configura como una solución proporcionada, flexible y respetuosa con el principio de intervención mínima, garantizando que la medida se mantenga únicamente mientras resulte estrictamente necesaria para la protección del interés general.



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

En aras de garantizar que estas medidas no supongan una limitación de la puesta en el mercado de nuevos bienes o servicios por parte de los operadores económicos, que puedan mitigar la alteración de oferta y demanda derivada de la situación de emergencia o fuerza mayor, el aumento de precio del producto y servicio al consumidor final, fuera de los límites fijados en la norma, podrá llevarse a cabo cuando venga justificada de forma objetiva por un aumento de los costes, sin que ello suponga un aumento de márgenes para el operador.

Por último, la norma busca garantizar su aplicabilidad respecto del Derecho de la Unión Europea, previendo su aplicación al sector del transporte tras aval expreso de la Comisión Europea.

III

En este contexto, con el objeto de salvaguardar los derechos de consumidores y usuarios, se introduce un nuevo artículo 20 ter en el texto refundido, con la finalidad de limitar el incremento del precio final en contextos de urgencia, riesgo o necesidad de las personas consumidoras. Para garantizar la efectividad de esta medida, se concretan los aspectos que deberán ser precisados en el correspondiente Acuerdo de Consejo de Ministros, cuando la limitación no derive directamente de una declaración de emergencia de protección civil, así como se prevé un mecanismo de resarcimiento de los consumidores perjudicados por los incumplimientos de este sistema de limitación. Asimismo, se modifica la letra c del artículo 20.1 con el objetivo de unificar todo el contenido normativo relativo a limitaciones de precio en situaciones de emergencia en el nuevo artículo 20 ter.

Por último, se requiere la previa autorización de la Comisión Europea de las limitaciones de precios que puedan afectar al transporte, de cara a acreditar la compatibilidad de la medida con el Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, así como con el resto de normativa europea aplicable en los restantes modos de transporte.

IV

Por otra parte, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, han de concretarse las razones que justifican





MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

extraordinaria y urgente necesidad de adoptar las diferentes medidas previstas en el presente real decreto-ley. Como viene reiteradamente declarando esta jurisprudencia (así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio, FJ 5), la adecuada fiscalización del recurso al real decreto-ley requiere el análisis de dos aspectos desde la perspectiva constitucional: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación (Sentencias del Tribunal Constitucional 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4) y, por otro lado, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (Sentencias del Tribunal Constitucional 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, se ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio real decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. El examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, concebida como conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el real decreto-ley se adoptan, se debe considerar que el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

Así, la situación de extraordinaria y urgente necesidad, exigida en el artículo 86 de la Constitución Española y que habilita la aprobación de las



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

medidas incluidas en el presente real decreto-ley, deriva directamente de las inexorables consecuencias que se derivarían de su no aprobación, que implicaría la posición de especial vulnerabilidad de las personas consumidoras y usuarias ante el incremento de los precios de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de su vida cotidiana, con base en un sistema de fijación de precios que, ciertamente, produce una subida excepcional de los precios según el contexto.

La concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita el recurso al real decreto-ley se fundamenta, en el presente caso, en la incidencia inmediata y generalizada que el cierre temporal de infraestructuras ferroviarias esenciales —en particular, la interrupción del tráfico en la línea Madrid-Andalucía— tiene sobre la movilidad de la ciudadanía y el acceso a servicios básicos. Estas interrupciones, de carácter sobrevenido e imprevisible, generan una restricción efectiva de los desplazamientos disponibles, concentrando la demanda en modos alternativos de transporte y en determinados servicios vinculados a la movilidad, el alojamiento o la logística personal. La imposibilidad material de posponer los desplazamientos en numerosos supuestos, unida a la ausencia de alternativas reales en un corto espacio de tiempo, sitúa a las personas consumidoras y usuarias en una posición de especial vulnerabilidad, limitando con ello derechos básicos de la ciudadanía, como el derecho al libre movimiento. La necesidad de una intervención normativa urgente resulta, por tanto, inaplazable para evitar perjuicios económicos irreversibles desde el mismo momento en que se produce la disrupción del servicio ferroviario, garantizar el acceso equitativo a bienes y servicios esenciales y preservar la confianza en el correcto funcionamiento del mercado en situaciones de emergencia, objetivos que no podrían alcanzarse con la eficacia requerida mediante los instrumentos normativos ordinarios.

La urgencia de esta regulación radica en la necesidad de evitar un incremento de los precios de los bienes y servicios esenciales para el desarrollo de la vida cotidiana de las personas consumidoras y usuarias, que depende de los mismos para ejercer, por ejemplo, su derecho al libre movimiento bien sea en un contexto laboral, personal o de cualquier índole.

El mayor control en la fijación de precios y la prohibición de su incremento en determinados contextos tienen sus pilares en los principios de equidad, justicia social y atención prioritaria a la vulnerabilidad que fundamentan el Estado del Bienestar, y especialmente urgente para la situación actual derivada del accidente ferroviario producido en Adamuz





MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

Por lo tanto, no actuar de forma inmediata tendría un impacto directo (o incrementaría la pérdida de derechos) en la protección de los consumidores y usuarios, en casos de urgencia, riesgo o necesidad de la persona consumidora, así como el derivado de accidente, emergencia técnica, fuerza mayor u otras circunstancias sobrevenidas no imputables a las personas usuarias.

En consecuencia, por su finalidad y por el contexto de exigencia temporal en el que se dicta, concurren en el presente real decreto-ley las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad requeridas en el artículo 86 de la Constitución Española, para implementar los cambios legislativos y reglamentarios derivados de la especial urgencia que requiere satisfacer la protección de las personas consumidoras y usuarias ante la subida de precios en situaciones de emergencia.

V

Este real decreto-ley se adecua a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas. Así, se adecúa a los principios de necesidad y eficacia, pues se dota de una respuesta normativa inmediata y eficaz que permita evitar perjuicios económicos irreversibles para las personas afectadas y garantizar el acceso equitativo a bienes y servicios esenciales durante la vigencia de la emergencia. La utilización de la figura del real decreto-ley resulta, por tanto, eficaz para los fines perseguidos, por cuanto estos objetivos no podrían alcanzarse con la eficacia requerida mediante los instrumentos normativos ordinarios.

En lo que concierne a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad, esta norma, contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad que se pretende cubrir, conforme a lo señalado en el párrafo anterior. La limitación temporal de precios en contextos de emergencia se precisará en acuerdos del Consejo de Ministros, y, excepcionalmente, en la disposición transitoria única de esta norma, donde se establece, de forma concreta, el ámbito temporal afectado. Con ello se garantiza que las limitaciones incluidas en la norma son las mínimas imprescindibles para garantizar el acceso equitativo a determinados bienes y servicios en estas circunstancias. Además, la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y en particular con texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

16 de noviembre. En cuanto al principio de transparencia, esta norma es clara en cuanto a la exposición de sus objetivos, como también lo es la memoria de análisis de impacto normativo que la acompaña.

Finalmente, respecto del principio de eficiencia, la norma no genera cargas administrativas para el cumplimiento de sus objetivos.

VI

Este real decreto-ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva atribuida al Estado por la regla 1.^a y 13.^a del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En su virtud, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución Española, a propuesta del Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, y previa deliberación del Consejo de Ministros, en su reunión del día 10 de febrero de 2026,

DISPONGO:

Artículo único. Modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. El Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, queda modificado como sigue:

Uno. Se modifica la letra c) del apartado 1 del artículo 20, que pasa a tener el siguiente tenor:

«c) El precio final completo, incluidos los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación a la oferta y los gastos adicionales, incluidos los potenciales gastos de gestión, que se repercutan al consumidor o usuario.





MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

En el resto de los casos en que, debido a la naturaleza del bien o servicio, no pueda fijarse con exactitud el precio en la oferta comercial, deberá informarse sobre la base de cálculo que permita al consumidor o usuario comprobar el precio. Igualmente, cuando los gastos adicionales que se repercutan al consumidor o usuario no puedan ser calculados de antemano por razones objetivas, debe informarse del hecho de que existen dichos gastos adicionales y, si se conoce, su importe estimado.

En los contratos celebrados a distancia o fuera del establecimiento comercial, el comerciante facilitará de forma clara y comprensible información sobre el precio cuando este haya sido personalizado sobre la base de una toma de decisiones automatizada.

En todo caso, el precio final ofertado deberá respetar la normativa reguladora de precios que resulte de aplicación, en su caso, con referencia expresa a dicha normativa y los parámetros utilizados para la fijación del precio final conforme a la misma.»

Dos. Se introduce un nuevo artículo 20 ter, con el siguiente tenor:

«Artículo 20 ter. Limitación del incremento del precio final en contextos de urgencia, riesgo o necesidad de las personas consumidoras.

1. No se podrán producir incrementos del precio final de venta de los bienes y servicios que se determinen conforme a este artículo en contextos de urgencia, riesgo o necesidad de las personas consumidoras. A estos efectos, se entenderá por incremento del precio final cualquier precio superior al del precio máximo al que se haya ofertado el bien o servicio, o aquellos bienes o servicios de naturaleza análoga, durante los treinta días previos a la situación sobrevenida que deriva en la urgencia, riesgo o necesidad.

Excepcionalmente, en caso de que el precio máximo ofertado sea superior en un cincuenta por ciento al precio medio ofertado en los treinta días previos a la situación sobrevenida en relación con el mismo bien o servicio, o en relación con bienes y servicios de naturaleza análoga, el precio de referencia, de acuerdo con lo previsto en el párrafo anterior, será dicho precio medio incrementado en un cincuenta por ciento.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores se realizará sin perjuicio de los incrementos de precio que deriven de un aumento acreditable de los





MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

costes para la puesta en el mercado de dicho bien o servicio, o que sean demostrablemente necesarios para la puesta en el mercado de nuevos bienes o servicios por parte de los operadores económicos, que puedan mitigar la alteración de oferta y demanda derivada de la situación de emergencia o fuerza mayor.

En aquellos bienes y servicios cuyos precios tengan un marcado carácter estacional, se podrá tomar como referencia el precio del mismo periodo del año anterior, actualizado de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo.

En aquellos servicios que cuenten con tarifas o precios regulados, o que estén sujetos a contratos entre el operador y la administración pública, al no fijarse estos libremente por el operador, se considerará que se cumple la condición de no incremento de precio por parte del operador.

2. Lo previsto en el apartado anterior será de aplicación tras la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil regulada en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Adicionalmente, lo previsto en el apartado anterior también será de aplicación en contextos de urgencia, riesgo o necesidad de las personas consumidoras derivados de accidente, emergencia técnica, fuerza mayor u otras circunstancias sobrevenidas no imputables a las personas usuarias y que alteren la situación de oferta y demanda de forma excepcional, que se determinen en cada caso mediante Acuerdo de Consejo de Ministros.

El Acuerdo correspondiente precisará la fecha de inicio y final de la medida, los bienes o servicios afectados y la referencia aplicable para la limitación de precios de los bienes o servicios cubiertos por esta conforme a las bases establecidas en el apartado primero. Asimismo, el citado Acuerdo podrá establecer, por parte de los comercializadores afectados por esta limitación, la obligación de facilitar información al consumidor o usuario, en la oferta comercial, del precio medio y máximo al que se haya ofertado el bien o servicio en, al menos, los treinta días previos a la oferta. Esta obligación de información será aplicable durante la vigencia de la medida o, en su caso, durante el periodo adicional que establezca expresamente el correspondiente Acuerdo.

3. El incumplimiento de las obligaciones previstas en este artículo dará derecho al consumidor o usuario a la devolución automática de





MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

cualquier cantidad cobrada en exceso sobre el precio máximo aplicable, sin perjuicio del régimen sancionador que resulte de aplicación.»

Disposición adicional primera. Sujeción a la normativa de transporte de la Unión Europea.

Las medidas recogidas en este real decreto-ley que puedan afectar a la libertad de precios del transporte aéreo o de otras modalidades de transporte a las que también aplique ese principio o que incorporen mecanismos específicos para la fijación de precios en la normativa de la Unión Europea, no serán de aplicación hasta que no se cuente con la autorización expresa para ello de la Comisión Europea.

Disposición adicional segunda. Aplicación a los servicios afectados por el accidente ferroviario de Adamuz (Córdoba).

Lo previsto en el artículo 20 ter del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, resultará de aplicación a los servicios afectados por el accidente ferroviario de Adamuz (Córdoba) identificado en el artículo 1 del Real Decreto-ley 1/2026, de 27 de enero, de ayudas a las víctimas del accidente ferroviario de Adamuz (Córdoba) y Gélida (Barcelona), así como a las conexiones ferroviarias Madrid-Málaga y Madrid-Huelva que continúen suspendidas como consecuencia del accidente de Adamuz.

Disposición transitoria única. Vigencia de determinadas medidas.

Lo establecido en la disposición adicional segunda será de aplicación desde la entrada en vigor de este real decreto-ley hasta el 18 de febrero de 2026. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de ser necesario, por Acuerdo del Consejo de Ministros.

Disposición final primera. Títulos competenciales.

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 1ª y 13ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

Disposición final segunda. Desarrollo reglamentario y ejecución.

Se habilita al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este real decreto-ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

El presente real decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, expido y firmo la presente certificación en Madrid, a diez de febrero de dos mil veintiséis.



**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL
DECRETO-LEY POR QUE SE GARANTIZA LA ACCESIBILIDAD EQUITATIVA A
BIENES Y SERVICIOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA**

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030	Fecha	10.02.2026
Título de la norma	Real Decreto-Ley por el que se garantiza la accesibilidad equitativa a bienes y servicios en situaciones de emergencia.		
Tipo de Memoria	Normal ☐ Abreviada ☒		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	El objetivo de la norma es reforzar la protección de los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras y usuarias en situaciones de emergencia que generan alteraciones extraordinarias y sobrevenidas de la demanda, mediante la limitación temporal de los incrementos de precios de determinados bienes y servicios esenciales.		
Objetivos que se persiguen	La norma persigue los siguientes objetivos: • Proteger los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras y usuarias en situaciones de emergencia. • Evitar incrementos de precios desproporcionados en contextos de emergencia. • Dotar de seguridad jurídica a consumidores, empresas y autoridades de control mediante criterios objetivos y verificables. • Reforzar el marco de protección previsto en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.		

Principales alternativas consideradas	Entre las alternativas consideradas figuraban la tramitación de una ley ordinaria por el procedimiento legislativo común, la aprobación de una norma reglamentaria de desarrollo o la adopción de medidas no normativas, como recomendaciones o acuerdos voluntarios con los operadores económicos. No obstante, estas opciones fueron descartadas por no permitir una respuesta inmediata y eficaz ante las situaciones de emergencia derivadas de las suspensiones del servicio ferroviario y de comunicaciones en Andalucía. En particular, la tramitación parlamentaria ordinaria no resulta compatible con la urgencia exigida para evitar incrementos de precios desde el mismo momento en que se produce la disrupción del mercado, mientras que las soluciones de carácter reglamentario o voluntario carecen de la cobertura legal suficiente para imponer límites efectivos y homogéneos en todo el territorio nacional.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real Decreto-Ley
Estructura de la Norma	Desde el punto de vista formal, el proyecto de real decreto-ley se estructura en las siguientes partes: título de la disposición, exposición de motivos, parte dispositiva que incluye un único artículo y una parte final, que consta de dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y tres disposiciones finales.
Informes recabados	Al tratarse de un real decreto-ley, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, habiéndose solicitado, con fecha de 9 de febrero de 2026, informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa en los términos que establece el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, habiéndose recibido el informe con fecha 10 de febrero de 2026.
Consulta Pública Previa	No se ha evacuado, al estar esta norma exenta del trámite de consulta pública, por tratarse de un decreto-ley, de conformidad con el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
Trámites de audiencia e información públicas	No se ha evacuado, pues esta norma está exenta del trámite de audiencia e información pública por tratarse de un decreto-ley, de conformidad con el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

ANALISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	La norma se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 51 y 149.1. 1ª y 13.ª de la Constitución Española, en materia de defensa de las personas consumidoras, de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y de la regulación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La utilización del real decreto-ley se justifica por la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Española, derivada del carácter imprevisible e inmediato de las situaciones de emergencia y de los perjuicios económicos irreversibles que podrían producirse de no adoptarse la medida con carácter inmediato.	
	Efectos sobre la economía en general.	La norma tiene un impacto positivo en la economía al contribuir a preservar el funcionamiento ordenado y eficiente de los mercados en situaciones de emergencia, evitando distorsiones derivadas de incrementos abruptos y desproporcionados de precios que no responden a los costes reales ni a condiciones estructurales de oferta y demanda. Asimismo, al proteger el poder adquisitivo de la ciudadanía en contextos de especial vulnerabilidad, la norma contribuye a sostener el consumo en condiciones de equidad, favoreciendo la estabilidad económica general sin introducir intervenciones permanentes ni distorsiones duraderas en el mercado, sin disuadir, asimismo, de la puesta en el mercado de nuevos productos o servicios.
	En relación con la competencia	☐ la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☒ la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ supone una reducción de cargas administrativas. ☐ incorpora nuevas cargas administrativas. ☒ no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☐ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	☐ implica un gasto: ☐ implica un ingreso.
Impacto de género		Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
Impacto por razón de cambio climático	La norma presenta un impacto positivo en relación con el cambio climático, en la medida en que contribuye a una gestión más ordenada y equitativa de la movilidad y del acceso a servicios esenciales en situaciones de emergencia, evitando desplazamientos innecesarios o ineficientes derivados de comportamientos especulativos de precios	
Otros impactos considerados	La norma tiene un impacto social positivo al proteger a colectivos vulnerables afectados por restricciones de movilidad.	

I. JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA ABREVIADA

Se presenta una memoria abreviada que, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el artículo 3.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, viene justificada por tratarse de un real decreto-ley, cuya aprobación responde a la necesidad de garantizar el acceso equitativo a bienes esenciales de personas afectadas por el accidente de Adamuz de 18 de enero de 2026.

II. OPORTUNIDAD DE LA NORMA.

1. MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS.

a. MOTIVACIÓN

La presente norma tiene su origen en la necesidad de reforzar el marco de protección de las personas consumidoras y usuarias frente a los riesgos específicos derivados de la utilización creciente de sistemas automatizados de fijación de precios, pudiendo suponer la exclusión de personas vulnerables a bienes o servicios esenciales en situaciones de emergencia. En estos ámbitos, la formación del precio a lo largo del tiempo adquiere una especial relevancia para la toma de decisiones informadas por parte de la persona consumidora, así como para la preservación de un equilibrio adecuado entre transparencia, previsibilidad y libertad de empresa.

La evolución reciente de los modelos de comercialización digital ha generalizado el uso de sistemas de precios dinámicos o personalizados que permiten modificar el precio de un mismo bien o servicio en función de múltiples variables, incluidas la evolución de la demanda, el momento temporal de la compra o el comportamiento del usuario. Si bien estos sistemas pueden resultar compatibles con el funcionamiento eficiente del mercado en condiciones ordinarias, su aplicación sin límites claros puede generar una elevada opacidad en la formación del precio y dificultar que las personas

consumidoras comprendan el alcance económico real de su decisión de compra, especialmente cuando el precio puede variar de forma significativa en periodos breves de tiempo con motivo, por ejemplo, de situaciones de emergencia.

b. OBJETIVOS

En relación con las situaciones de emergencia de las que se derivarán las limitaciones temporales de incrementos de precios, se mantiene la ya prevista en el actual artículo 20.1 c) relativa a la declaración de situaciones de emergencia de protección civil, circunscribiéndola a la zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil. No obstante, en aras de garantizar su efectiva aplicación, se elimina la vinculación exclusiva de esta limitación con los sistemas de precios personalizados, resultando de aplicación a cualquier tipo de sistema de conformación del precio.

Limitar la prohibición únicamente a los precios personalizados venía permitiendo que estos incrementos se produjeran a través de mecanismos algorítmicos basados en la demanda agregada, desvirtuando la finalidad protectora de la norma. Por ello, la extensión expresa de la prohibición a cualquier tipo de conformación del precio resulta necesaria para garantizar una protección efectiva y coherente, evitar vías de elusión normativa y asegurar que la automatización de la formación del precio no derive en incrementos injustificados en situaciones de emergencia, con independencia de la técnica concreta empleada.

De igual modo, se amplían las situaciones de emergencia a aquellas derivadas de accidente, emergencia técnica, fuerza mayor u otras circunstancias sobrevenidas no imputables a las personas usuarias y que alteren la situación de oferta y demanda de forma excepcional, en los términos que se establezca mediante Acuerdo de Consejo de Ministros.

Se trata de un mecanismo de reacción urgente a cualquier tipo de eventualidad que, mediante una alteración excepcional e imprevista de la oferta y la demanda, ponga en riesgo el acceso equitativo a bienes o servicios, y que no puedan ser paliado mediante la aplicación de los mecanismos de limitación de precios ya presentes en la normativa, tales como el previsto en el artículo 13.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista o en

el artículo 11.1 g) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Con ello se pretende cubrir todo tipo de circunstancias, como el accidente de Adamuz, en las que, sin estar en presencia de una situación de emergencia de protección civil, se produce un evento no imputable a los consumidores que altera el correcto funcionamiento del mercado.

El objetivo último de la norma es garantizar que la utilización de sistemas automatizados de fijación de precios sea compatible con un elevado nivel de protección de las personas consumidoras, evitando que la opacidad, la volatilidad excesiva o la reacción algorítmica a situaciones de vulnerabilidad colectiva se traduzcan en incrementos injustificados del precio final.

2. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

Entre las alternativas consideradas figuraban la tramitación de una ley ordinaria por el procedimiento legislativo común, la aprobación de una norma reglamentaria de desarrollo o la adopción de medidas no normativas, como recomendaciones o acuerdos voluntarios con los operadores económicos o la aplicación de la normativa vigente por las autoridades competentes. No obstante, estas opciones fueron descartadas por no permitir una respuesta inmediata y eficaz ante situaciones de emergencia de carácter imprevisible, en las que los efectos económicos sobre las personas consumidoras se producen de manera inmediata y pueden resultar irreversibles. En particular, la tramitación parlamentaria ordinaria no resulta compatible con la urgencia exigida para evitar incrementos de precios desde el mismo momento en que se produce la disrupción del mercado, mientras que las soluciones de carácter reglamentario o voluntario carecen de la cobertura legal suficiente para imponer límites efectivos y homogéneos en todo el territorio nacional, y han demostrado, tanto en la presente situación, como en situaciones análogas previas, no ser suficientes para garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales. Por ello, la utilización del real decreto-ley se configura como el único instrumento normativo idóneo para garantizar una intervención rápida, proporcionada y jurídicamente segura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Española.

Asimismo, se ha analizado la posibilidad de utilizar los mecanismos ya previstos en la normativa vigente, como las actividades de promoción de ventas incluidas en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Mercado Minorista o la Política de calidad de los servicios incluida en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, si bien ninguna de ellas resulta idónea para paliar, de forma urgente, los problemas identificados en este tipo de emergencias.

3. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS GENERALES DE BUENA REGULACIÓN

El presente real decreto-ley se ajusta plenamente a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, orientados a garantizar medidas eficaces, proporcionadas, transparentes y coherentes con el ordenamiento jurídico.

En relación con los principios de necesidad y proporcionalidad, la intervención normativa se limita a los supuestos estrictamente necesarios para proteger a las personas consumidoras y usuarias frente a incrementos desproporcionados de precios en situaciones de emergencia, riesgo o necesidad, definidos objetivamente conforme a la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil o en un acuerdo de Consejo de Ministros. La medida es temporal y se dirige exclusivamente a corregir distorsiones de la fluctuación ordinaria de oferta y demanda en contextos excepcionales, evitando así una intervención más amplia o permanente que pudiera afectar innecesariamente al funcionamiento normal del mercado.

Respecto del principio de eficacia, se establecen obligaciones claras y verificables para los operadores económicos, tanto en materia de transparencia de precios como de limitación de incrementos automáticos en situaciones de emergencia. La vinculación de la prohibición de aumentos de precio a contextos de urgencia y a cualquier sistema de fijación de precios asegura que la medida produzca un efecto real y tangible sobre la protección de las personas consumidoras, garantizando el cumplimiento de los objetivos perseguidos. La utilización de la figura del real decreto-ley resulta, por tanto,

eficaz para los fines perseguidos, por cuanto estos objetivos no podrían alcanzarse con la eficacia requerida mediante los instrumentos normativos ordinarios.

El principio de seguridad jurídica se ve, asimismo, salvaguardado, pues la norma delimita de forma objetiva los supuestos de aplicación (contextos de emergencia de protección civil o derivados de acuerdo de Consejo de Ministros) y establece criterios claros para la determinación de precios máximos. Estas especificaciones permiten a las personas consumidoras y a los operadores económicos conocer con certeza sus derechos y obligaciones, facilitando la supervisión y control por parte de las autoridades competentes. La limitación temporal de precios en contextos de emergencia se deberá precisar en acuerdos expresos de Consejos de Ministros y, excepcionalmente, en la disposición transitoria única de esta norma, donde se establece, de forma concreta, el ámbito temporal y territorial afectado. Con ello se garantiza que las limitaciones incluidas en la norma son las mínimas imprescindibles para garantizar el acceso equitativo a determinados bienes y servicios en estas circunstancias.

En este sentido, la norma se integra de manera coherente en el marco del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y se vincula explícitamente a la regulación sobre situaciones de emergencia prevista en la Ley 17/2015, de 9 de julio.

Las obligaciones establecidas se orientan a resultados concretos y verificables, evitando cargas innecesarias para los operadores económicos. La norma utiliza mecanismos existentes de información y supervisión y no introduce procedimientos adicionales complejos, asegurando que el cumplimiento sea ágil y compatible con la actividad comercial ordinaria.

En conjunto, la norma respeta plenamente los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia, garantizando que la intervención normativa sea idónea, limitada al objetivo perseguido y compatible con un funcionamiento equilibrado y estable del mercado, cumpliendo con los criterios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

III. CONTENIDO

El proyecto de real decreto-ley **se estructura en las siguientes partes**: título de la disposición, exposición de motivos, parte dispositiva que incluye un único artículo dividido en dos apartados, una parte final, que consta de dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y tres disposiciones finales.

En relación con la parte dispositiva, el **artículo único** consta de dos apartados, por los que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En relación con su apartado primero, se modifica la letra c) del apartado 1 del artículo 20, de cara a circunscribir este apartado a aspectos que tienen que ver exclusivamente con la indicación del precio en las ofertas comerciales, derivando la regulación relativa al precio en situaciones de emergencia a un nuevo artículo 20 ter.

En virtud de su apartado segundo se introduce un nuevo artículo 20 ter para limitar temporalmente los precios de bienes o servicios en contextos de urgencia, riesgo o necesidad de las personas consumidoras.

En concreto, se amplían las limitaciones ya establecidas en el artículo 20.1 c), de acuerdo con su redacción anterior, en relación con las situaciones derivadas de una declaración de emergencia de protección civil. En este sentido, las limitaciones resultarán de aplicación a cualquier tipo de sistema de conformación del precio y no únicamente a sistemas de precios personalizados, resultando de aplicación a las zonas afectadas gravemente por una emergencia de protección civil.

Asimismo, también se amplía la concepción de situación de emergencia a aquella derivada de accidente, emergencia técnica, fuerza mayor u otras circunstancias sobrevenidas no imputables a las personas usuarias y que alteren la situación de oferta y demanda de forma excepcional, en los términos en que se establezca mediante Acuerdo de Consejo de Ministros.

En ambas situaciones, se podrá producir un incremento del precio siempre que se dé un aumento acreditable de los costes para la puesta en el mercado de

dicho bien o servicio, sin que dicho aumento repercuta en un aumento de los márgenes.

En cuanto al precio máximo que podrá establecerse en estos supuestos, este deberá ser el máximo que el mismo producto o servicio haya tenido en los 30 días previos. No obstante, en caso de que el precio máximo ofertado sea superior en un cincuenta por ciento al precio medio ofertado en los treinta días previos a la situación sobrevenida, el precio de referencia será dicho precio medio incrementado en un cincuenta por ciento.

La **disposición adicional primera** dispone que para las medidas recogidas en este Real Decreto-ley que puedan afectar a la libertad de precios del transporte aéreo o de otras modalidades de transporte a las que se aplique este principio o que incorporen mecanismos específicos para la fijación de precios en la normativa de la Unión Europea, no serán de aplicación hasta que no se cuente con la autorización expresa para ello de la Comisión Europea.

La **disposición adicional segunda** dispone que lo previsto en el artículo 20 ter del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre,

resultará aplicable a la comercialización de servicios alternativos a los servicios afectados por el accidente ferroviario de Adamuz (Córdoba), identificado en el artículo 1 del Real Decreto-ley 1/2026, de 27 de enero, de ayudas a las víctimas de los accidentes ferroviarios de Adamuz (Córdoba) y Gélida (Barcelona), así como a las conexiones ferroviarias Madrid-Málaga y Madrid-Huelva que continúen suspendidas como consecuencia del accidente de Adamuz..

La **disposición transitoria única** establece que la disposición adicional segunda será de aplicación desde la entrada en vigor de este real decreto-ley hasta el 18 de febrero de 2026. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de ser necesario, por Acuerdo del Consejo de Ministros.

En cuanto a las **disposiciones finales**, la primera es la referida al título competencial; la segunda contiene la habilitación de desarrollo de lo dispuesto

en el real decreto-ley y, finalmente, la tercera regula la entrada en vigor de la norma.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

1. BASE JURÍDICA Y RANGO DEL PROYECTO NORMATIVO.

La norma se dicta al amparo de varias disposiciones constitucionales y legales que justifican tanto la materia regulada como la utilización del instrumento del real decreto-ley. En primer lugar, se fundamenta en el artículo 51 de la Constitución Española, que reconoce y garantiza la protección de los consumidores y usuarios, estableciendo la obligación de los poderes públicos de velar por sus intereses económicos, la seguridad, la información y la educación en materia de consumo. Este precepto proporciona la base constitucional directa para la limitación de prácticas de precios que puedan afectar de forma desproporcionada a las personas consumidoras en contextos de especial vulnerabilidad, así como para la exigencia de transparencia reforzada en la información de precios.

Asimismo, la norma se apoya en el artículo 86 de la Constitución Española, que permite la adopción de reales decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad. La concurrencia de situaciones de emergencia de protección civil, reconocidas por la Ley 17/2015, de 9 de julio, y el impacto inmediato sobre la movilidad, la disponibilidad de servicios esenciales y la capacidad de elección de la ciudadanía constituyen una circunstancia extraordinaria y sobrevenida que justifica plenamente la urgencia de la intervención normativa. La medida busca prevenir incrementos de precios injustificados que podrían producirse desde el mismo momento en que se produce la emergencia, de manera que la tramitación legislativa ordinaria resultaría insuficiente para garantizar la eficacia de la protección.

La norma adopta la forma de real decreto-ley, lo que determina su rango jurídico. La elección de este instrumento garantiza la aplicabilidad inmediata de las medidas frente a los efectos inmediatos de situaciones de emergencia, sin menoscabo del principio de legalidad ni del control parlamentario posterior.

El Tribunal Constitucional ha avalado de manera reiterada la adopción de medidas con impacto social en situaciones excepcionales y de urgente necesidad. Dicho aval demanda la concurrencia material de una motivación explícita y razonada de la necesidad y también formal, vinculada con la urgencia que impide acudir a la tramitación ordinaria de los textos normativos.

Este real decreto-ley cumple aquella doctrina reiterada del Tribunal Constitucional contenida en múltiples sentencias entre las que cabría citar la 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; la 11/2002, de 17 de enero, F. 4, la 137/2003, de 3 de julio, F. 3 y la 189/2005, de 7 julio, F. 3), entre otras muchas.

Su motivación material deriva de la necesidad de afrontar las graves consecuencias del empeoramiento de la vulnerabilidad de muchas personas consumidoras y usuarias, en bienes y servicios de primera necesidad durante eventualidades recientes que ha derivados en suspensiones temporales, principalmente, de servicios ferroviarios.

Y la extraordinaria y urgente necesidad forma parte del juicio político y de oportunidad que corresponde al Gobierno (nuevamente SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3). Las medidas adoptadas se consideran, además, las necesarias con carácter imprescindible para atender a los intereses generales afectados, existiendo (STC 139/2016 de 21 julio, FJ 3), “una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan” (así, desde un principio, STC 29/1982, de 31 de mayo (RTC 1982, 29) , FJ 3, hasta las más recientes SSTC 96/2014, de 12 de junio (RTC 2014, 96), FJ 5, y 183/2014, de 6 de noviembre (RTC 2014, 183), FJ 4).

Este real decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

Se pretende reforzar la garantía de la defensa de los consumidores y usuarios, en orden a proteger más eficazmente los legítimos intereses de aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad que puede afectar a derechos básicos, como el derecho a la libertad de movimientos, para el adecuado

cumplimiento que a los poderes públicos encomienda el artículo 51.1 de la Constitución.

Como ha recordado recientemente el Tribunal Supremo, en su Sentencia 10/2026, de la Sala Tercera, de 14 de enero de 2026, una limitación normativa de precios no vulnera la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución “toda vez que, además, estamos ante una medida que no restringe en sí la actividad económica, pues su objetivo es simplemente implementar, a través de una limitación de la naturaleza que ya se ha expuesto, un esfuerzo económico a un determinado colectivo (el de los arrendadores), en provecho de otro (el de los arrendatarios)”.

Mutatis mutandi, la argumentación jurídica de la citada Sentencia, que descansa sobre un importante corpus de jurisprudencia constitucional, avala la constitucionalidad de regular, mediante la figura del real decreto-ley, una limitación temporal de precios cuando resulta necesaria para garantizar determinados derechos merecedores de tutela, sin suponer una privación de los derechos de propiedad o libertad de empresa.

2. CONGRUENCIA CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

La norma se articula mediante una modificación del TRLGDCU, concretamente del artículo 20.1.c) y la introducción de un nuevo artículo 20 ter. La norma se apoya, además, en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que proporciona un criterio objetivo y jurídicamente delimitado para identificar contextos de emergencia.

Por otro lado, este Real Decreto-Ley engarza con el Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, así como con el resto de normativa europea aplicable en los restantes modos de transporte, puesto que se requiere la previa autorización de la Comisión Europea de las limitaciones de precios que puedan afectar al transporte, de cara a acreditar la compatibilidad de la medida.

En consecuencia, la norma es coherente con otros preceptos del TRLGDCU, evitando duplicidades y vacíos legales.

3. ENTRADA EN VIGOR Y VIGENCIA.

La disposición final tercera relativa a su entrada en vigor prevé que el real decreto-ley entre en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». No obstante lo anterior, su vigencia está supeditada a su posterior convalidación por el Congreso de los Diputados ya que de no convalidarse su vigencia decaería. Así pues, el presente real decreto-ley deberá ser inmediatamente sometido a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación conforme dicta el artículo 86 de la Constitución Española. A este respecto, el Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación.

4. LISTADO DE LAS NORMAS QUE QUEDAN DEROGADAS.

No queda derogada ninguna norma anterior ni afecta a disposiciones de rango inferior que deban ser derogadas puesto que únicamente se modifica el artículo 20.1.c) del TRLGDCU y se introduce un nuevo artículo 20 ter en la misma norma.

V. ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Esta norma se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 1ª y 13ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

VI. TRAMITACIÓN DEL PROYECTO

El artículo 26.11 de la Ley 50/1997, del Gobierno, dispone que el procedimiento de tramitación y aprobación previsto en dicho artículo no será de aplicación a los decretos-leyes, salvo la elaboración de una memoria abreviada y los apartados 1, 8, 9 y 10 del mencionado artículo. Asimismo, se indica que la propuesta se encuentra exenta de los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información públicas, conforme al artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En el presente caso, se ha solicitado, con fecha de 9 de febrero de 2026, informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa en los términos que establece el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. Dicho informe, se recibió con fecha 10 de febrero de 2026.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Impacto económico

Impacto económico y presupuestario

De conformidad con el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se incluye la valoración del impacto económico y presupuestario. Así, y de acuerdo con el artículo 2.1.d).1.º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), el impacto económico debe evaluar las consecuencias de la aplicación de la norma sobre los agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

a) Impacto económico

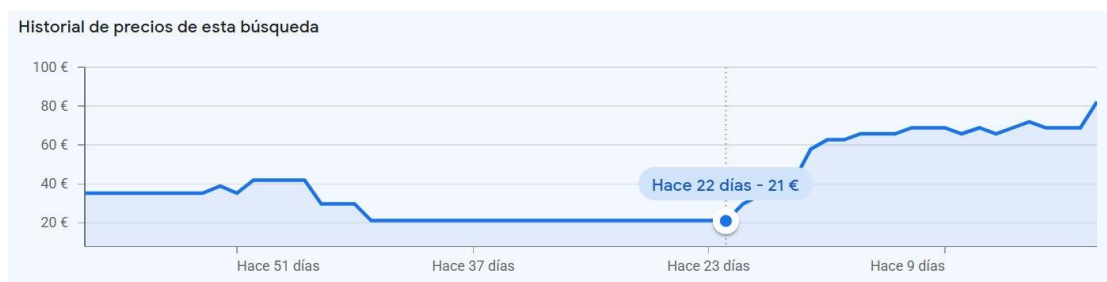
La norma despliega un escudo de protección económica dual diseñado para corregir las distorsiones de mercado generadas por la interacción entre la gestión algorítmica de precios y las situaciones de emergencia, distinguiendo

claramente entre la respuesta coyuntural ante crisis sobrevenidas y la mejora estructural de la transparencia del mercado.

Por un lado, la modificación del artículo 21 ter establece una prohibición general para que la automatización de precios no derive en incrementos durante contextos de urgencia. Esta prohibición, que ya se encontraba regulada para sistemas de precios personalizados se extiende para resultar de aplicación también a cualquier tipo de sistema de conformación de precios. Esta intervención actúa como un estabilizador temporal que impide que el choque de oferta se traslade a la inflación, evitando transferencias de renta injustificadas desde los hogares hacia los operadores derivadas puramente de la catástrofe y no de incrementos en el coste de la prestación de los servicios.

La evidencia reciente confirma la materialización de este riesgo de mercado. Tras la interrupción de los servicios ferroviarios provocada por el accidente de Adamuz, se han detectado incrementos abruptos y generalizados en los precios de las alternativas de transporte disponibles. Estos aumentos, impulsados por la reacción automática de los sistemas de gestión de demanda ante la escasez sobrevenida, han alcanzado niveles desproporcionados respecto a las tarifas habituales, sin que exista una correlación con un aumento equivalente en los costes operativos de los proveedores. Esta dinámica inflacionista no solo distorsiona la formación de precios, sino que en la práctica genera una barrera de acceso económica que expulsa a la ciudadanía de la movilidad esencial precisamente en el momento de mayor vulnerabilidad.

A modo de ejemplo, y tras el accidente ferroviario en Adamuz, los precios de transporte aéreo en las líneas que serían alternativas a la línea ferroviaria afectada, duplicaron sus precios sin incurrir en nuevos costes. A continuación, se muestra la evolución de los precios de la línea aérea Sevilla – Madrid en los momentos previos y posteriores al accidente:



Cabe destacar, asimismo, que el diseño del mecanismo introduce una cláusula de flexibilidad que permite la actualización del precio máximo cuando el operador acredite un aumento efectivo de sus costes, derivado, por ejemplo, de la puesta en servicio de nuevas líneas, refuerzos operativos o contratación extraordinaria de recursos. Esta previsión salvaguarda la sostenibilidad económica de las empresas y evita desincentivos a la expansión de la oferta en momentos de necesidad pública, garantizando así la eficiencia y proporcionalidad de la medida.

En conjunto, la regulación constituye una herramienta de carácter excepcional, aplicable de forma limitada en el tiempo y circunscrita a situaciones de emergencia, que proporciona estabilidad y certidumbre a los agentes económicos, protege el interés general y contribuye a mitigar los impactos negativos sobre las familias y sobre la economía en su conjunto.

b) Efectos de la competencia en el mercado

Se mitiga el riesgo de alineación tácita de algoritmos en situaciones de crisis. Al establecer que el precio no podrá superar en ningún caso el precio medio publicado previamente, se rompe la espiral inflacionista automática. En caso de emergencia, cada operador competirá bajo su propio precio prefijado, basado en su estrategia comercial libre, preservando así la heterogeneidad del mercado y evitando conductas de paralelismo consciente en la fijación de precios.

Es decir, en ausencia de esta regulación, esta dinámica puede originar incrementos simultáneos y generalizados que no responden a aumentos reales de costes, generando una espiral inflacionista que perjudica tanto a los consumidores como al conjunto del mercado. La fijación temporal de un precio máximo actúa, por tanto, como un elemento de moderación que evita distorsiones y favorece una competencia más efectiva y transparente durante el período excepcional.

c) Análisis de las cargas administrativas

La norma no incluye cargas administrativas. De hecho, las obligaciones establecidas se orientan a evitar cargas innecesarias para los operadores

económicos. La norma utiliza mecanismos existentes de información y supervisión y no introduce procedimientos adicionales complejos, asegurando que el cumplimiento sea ágil y compatible con la actividad comercial ordinaria.

d) Impacto presupuestario

La norma no conlleva incremento de gasto público. La vigilancia del cumplimiento de los nuevos deberes de información y de los topes de precios se integrará en las funciones ordinarias de las autoridades de consumo.

2. Impacto por razón de género

El artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, establecen la obligatoriedad de incorporar un apartado sobre el impacto por razón de género, que deberá analizar y valorar los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

En relación con el impacto por razón de género del este Real Decreto-Ley, se manifiesta que tiene un impacto por razón de género positivo, dando cumplimiento al mandato legal previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Tal como se refleja en el Informe “Perspectiva de género en el transporte y la movilidad”, publicado por el Observatorio del Transporte y la Logística en España en mayo de 2024, las mujeres son usuarias más intensivas de modos de transporte colectivos, por lo que las medidas que evitan variaciones arbitrarias de precios benefician de forma más directa a este grupo, reduciendo el riesgo de cargas económicas adicionales en situaciones de especial necesidad. La existencia de información clara sobre los rangos de precio y la imposibilidad de aumentos injustificados durante emergencias contribuyen a que las decisiones de movilidad y planificación familiar y laboral se adopten con mayor seguridad económica y sin sesgos de género desfavorables.

3. Impacto por razón de cambio climático.

La norma presenta un impacto positivo en materia de lucha contra el cambio climático, en la medida en que contribuye a reforzar la utilización del transporte colectivo y de otros servicios compartidos frente a alternativas más intensivas en emisiones. La limitación de incrementos desproporcionados de precios en situaciones de emergencia mejora la previsibilidad y accesibilidad económica de estos servicios en contextos de alta demanda, evitando que las personas consumidoras se vean forzadas a optar por medios de transporte individuales, como el vehículo privado, debido a incrementos súbitos del precio del transporte colectivo.

Al favorecer la continuidad en el uso de modos de transporte más eficientes desde el punto de vista energético y con menor huella de carbono, la norma contribuye a reducir emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la movilidad, especialmente en escenarios de disrupción de infraestructuras o servicios en los que existe un riesgo elevado de trasvase modal hacia opciones más contaminantes. Este efecto es coherente con los objetivos de mitigación del cambio climático y refuerza la integración transversal de consideraciones ambientales en las políticas de consumo y de protección de las personas consumidoras.

4. Impacto en la familia

La valoración del impacto en la familia se efectúa de conformidad con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y con el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. El contenido del proyecto normativo tiene impacto positivo en la familia.

El impacto sobre el bienestar social es positivo al aportar certidumbre financiera y herramientas de protección automática.

Además, la efectividad de estos derechos se garantiza mediante la previsión de una devolución automática de las cantidades cobradas en exceso, tanto por superar el tope de emergencia como el rango publicado. Este mecanismo elimina las barreras de acceso a la justicia y garantiza una restitución inmediata sin costes de litigación para el consumidor.

VIII. EVALUACIÓN EX POST

No se aplica una evaluación ex post de la norma en tanto no se considera que esta haya de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación.

Madrid, 10 de febrero de 2026.