

EL INTERÉS PÚBLICO COMO LÍMITE A LA ENAJENACIÓN
DE PARTICIPACIONES PÚBLICAS EN
DETERMINADAS EMPRESAS. BREVES COMENTARIOS
A LA LEY DE 23 DE MARZO DE 1995.

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Justificación de la Ley de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas, de 23 de marzo de 1995.*—II. *Ámbito subjetivo y objetivo de aplicación de la técnica autorizatoria.*—III. *El denominado régimen de autorización administrativa previa en las sociedades mercantiles de interés público objeto de enajenación.*—IV. *Conclusiones.*

I. JUSTIFICACIÓN DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO
DE ENAJENACIÓN DE PARTICIPACIONES PÚBLICAS,
DE 23 DE MARZO DE 1995

Diversas razones se han esgrimido históricamente para justificar la enajenación de participaciones de titularidad pública en determinadas empresas, en definitiva para justificar, la privatización de empresas públicas. En cualquier caso, no obstante, el criterio de la enajenación de participaciones públicas subyace siempre en la problemática del papel que debemos otorgar al Estado en la gestión de la economía¹. Si verdaderamente se defiende que el mercado es perfecto y no necesita más corrección o criterio que la normal articulación de la oferta y la demanda privadas, parece obvia la necesidad de mantenerse a favor de esta enajenación. En este sentido, se señala que la privatización es un instrumento adecuado para someter a la normal disciplina

* Profesora Ayudante EU de Derecho Administrativo I de la UNED.

¹ Sobre este particular, por todos, CULLIS, J. G. y JONES, P. R. *Microeconomía y Economía Pública*. Trad. Prado Domínguez, J. Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1991.

del mercado determinadas actividades productivas que de otro modo sería imposible gestionarlas bajo la protección del Estado ².

Desde una perspectiva asimismo económica también se ha abogado por considerar que la realización o amortización de las participaciones públicas reduce el déficit público, sin embargo puesto que los ingresos y gastos no financieros no forman parte del concepto de déficit público, es evidente que la venta de participaciones públicas ni lo puede aumentar ni lo puede disminuir. En este sentido se considera incluso que la privatización de empresas más que reducir el déficit, lo financia pues el desequilibrio presupuestario puede financiarse bien emitiendo deuda pública, bien realizando activos financieros (acciones o participaciones en empresas) ³.

Asimismo se considera que las privatizaciones pueden beneficiar a determinados colectivos como contribuyentes, pagando menos impuestos o consumidores, recibiendo mejores servicios o empleados, al beneficiarse de mejores remuneraciones o incentivos ⁴.

Con esta filosofía de política de realización de activos en la racionalidad del sector público, se viene a justificar en la Exposición de Motivos de la Ley reguladora del régimen de enajenaciones, de 23 de marzo de 1995 –BOE 25 de marzo– aunque la presencia de la Administración Pública en las empresas siempre ha respondido a una doble causa: o bien a la de que el Estado adquiere participaciones en base a la habilitación que le otorga iniciativa económica por el artículo 128.2 de nuestra Constitución, según el cual

«se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio ...»

O bien responde a la necesidad de garantizar y realizar un determinado interés público. En este segundo caso se considera que la participación administrativa no es consecuencia de una iniciativa pública en la actividad económica en la que su posición sea semejante a la de los sujetos privados sino que responde únicamente a su talante garantizador en la consecución de determinados intereses públicos.

Pues bien, en el primer supuesto, esto es, cuando la participación de la Administración en determinadas empresas no ha respondido al cumplimiento de un interés público específico sino al ejercicio de su iniciativa normal u ordinaria en la

² En este sentido apunta ARTHUR ANDERSEN. La privatización como alternativa. Ed. Ciencias de la Dirección. –CDN–. Madrid, 1994, pág. 17.

³ V. MARTÍN SECO, J. F. «¿A quién benefician las privatizaciones?». Artículo publicado en el Diario El Mundo del 19 de abril de 1995.

⁴ V. ARTHUR ANDERSEN, op.cit., pág. 17.

actividad económica reconocida constitucionalmente, señala la Exposición de Motivos que la enajenación no debe plantear problemas especiales. Se supone porque no habiendo respondido la adquisición de participaciones a la persecución de un determinado interés público, tampoco es preciso tenerle en cuenta en el momento de enajenación. La Ley se centra pues en regular los supuestos comprendidos en el segundo modelo de participación pública, esto es, la que deriva de la realización y garantía de un determinado interés público y que por este motivo exige para su enajenación, una garantía suficiente de protección en el momento y con posterioridad a que la Administración abandone su presencia accionarial en la empresa⁵. En estos supuestos ya que el control administrativo no se puede lograr por vía de la participación de la Administración Pública en el capital social –lo que en todo caso garantizaría su presencia en los órganos sociales de representación– se acoge la técnica de índole jurídico-pública más característica: la de intervenir sobre la empresa privada por el mecanismo de la autorización administrativa.

Se entiende que con esta medida se es más respetuoso con la limitación impuesta por el artículo 90 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea al no vulnerarse las normas sobre competencia aunque, como veremos, la vulneración puede producirse en el sentido no ya clásico de la competencia como criterio prevalente previsto en las normas comunitarias, sino en cuanto garantía de la igualdad de régimen entre empresas privadas, pues la intensidad de la intervención a que se somete a las que, de uno u otro modo, supongan la realización de intereses públicos, alcanza grados extremos.

Efectivamente, hasta tal punto se considera intensa la intervención autorizatoria de operaciones sociales que se matiza la necesidad de acortar los plazos para resolver sobre la autorización al juzgar que, en definitiva, su dilatamiento podría suponer una perturbación de la vida ordinaria de la empresa. En este sentido y, por la doble atribución que ello supone, la habilitación se apoya tanto en el número 6 como en el número 13 ó 18 del artículo 149.1 del texto constitucional ya que, por un lado, al tratarse de entidades privadas, se incide sobre un ámbito mercantil y, por otro, implica la determinación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Aunque la Ley por tanto, tiene por objeto únicamente al sector público del Estado, extiende la posibilidad de su aplicación, tanto a las Comunidades Autónomas como a las entidades que integran la Administración local⁶.

⁵ Sin lugar a dudas, los problemas aquí surgen al definir cuándo la participación de la Administración responde a uno u otro criterio y, en definitiva, cuándo existió o sigue existiendo un interés público como justificación de la presencia administrativa y, por tanto, cuándo la enajenación está sujeta a las prescripciones de la Ley.

⁶ En este sentido, la Disposición final primera de la Ley apunta que son de aplicación directa los artículos 3 (supuestos de aplicación de autorización administrativa previa) y 6 (consecuencias de la no obtención de autorización), excepto en lo relativo al órgano administrativo competente previsto en el apartado 3, la disposición adicional primera y las disposiciones finales primera, apartado 2, y tercera. Se declaran asimismo como preceptos básicos los

II. ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA TÉCNICA AUTORIZATORIA.

El entramado entre lo público y lo privado en la Ley que comentamos es una constante que tiene sus especiales consecuencias en el ámbito y supuestos de aplicación del régimen de autorización administrativa previa. El difícil equilibrio entre los criterios que presiden la Ley en el sentido de proteger la realización del interés público –del que es instrumento necesario la empresa participada públicamente– y la necesaria libertad de pactos y competencia que juega en el tráfico ordinario de cualquier entidad mercantil, justifica la complejidad de los supuestos de intervención y la remisión al Real Decreto regulador para cada caso específico. Por este motivo los supuestos de aplicación de la Ley y, por tanto, de intervención mediante la autorización administrativa previa, se delimitan con dos parámetros básicos, uno cuantitativo y otro cualitativo. El cuantitativo atiende a la cifra de capital social resultante tras la enajenación y a la cifra a la que queda reducida la participación del socio estatal en ese capital y el criterio cualitativo acumula además sobre el parámetro cuantitativo, el tipo de operación que se lleva a cabo.

Del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley se excluyen los supuestos en los que la participación de la Administración en la «entidad de naturaleza mercantil»⁷ sea inferior al veinticinco por ciento de su capital social o ésta no esté controlada por el socio estatal por los medios establecidos en la legislación mercantil⁸. Se supone que si la Administración tiene una participación inferior al veinticinco por ciento en el capital social, de difícil manera puede garantizar la realización y protección de un determinado interés público por lo que quizá sean estos los supuestos en los que ha de entenderse que la participación del

artículos 1 (ámbito de aplicación subjetiva), 2 (presupuesto de aplicación) y 4 (régimen de autorización), salvo en la determinación de los órganos competentes; 5 (procedimiento) excepto en cuanto al plazo para resolver del apartado 1 y 6.3 en cuanto al órgano administrativo competente; la disposición adicional segunda y las disposiciones finales primera, apartado 3 y segunda.

⁷ La Compañía mercantil será aquella por la cual una o más personas se obliguen a poner en fondo común bienes, industria o alguna de estas cosas, para obtener lucro, cualquiera que fuese su clase, siempre que se haya constituido con arreglo a las disposiciones del Código de Comercio. Esto es, con las prescripciones previstas para las sociedades mercantiles: formalización de escritura pública e inscripción en el Registro Mercantil como sociedades colectivas, comanditarias, anónimas, de responsabilidad limitada, etc.

⁸ Parece que la remisión hecha en el artículo 1 a los “medios establecidos en la legislación mercantil que resulte aplicable” han de tomar como punto de partida el artículo 42 del Código de Comercio que, en relación con la obligación de formular las cuentas anuales y el informe de gestión consolidados, apunta a que el concepto de socio o sociedad dominante no sólo se justifique en la mayoría de capital social sino también en la mayoría de los derechos de voto; en la facultad de nombrar o de destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración; en poder disponer –en virtud de acuerdos celebrados con otros socios– de la mayoría de los derechos de voto; o en haber nombrado exclusivamente con sus votos la mayoría de los miembros del órgano de administración. Estos criterios son tan amplios que, en definitiva, pueden resultar tortuosos para determinar el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de enajenaciones. Por este motivo se condiciona a dos presupuestos.

socio estatal, responde más al ejercicio de la iniciativa económico-pública del artículo 128.2 de la Constitución que a la concreta garantía del interés público.

En definitiva, en los supuestos en que el socio estatal tiene una participación superior al veinticinco por ciento del capital social –¿suscrito o desembolsado?– o, por cualquier otro criterio de Derecho mercantil, domine o controle la empresa, se aplicará la Ley para la enajenación de sus participaciones, sólo si la empresa participada:

— presta servicios esenciales o servicios públicos formalmente declarados como tales.

— desarrolla actividades sujetas por Ley y razones de interés público a un específico régimen administrativo de control, especialmente de los sujetos que las realicen ⁹.

— está exenta total o parcialmente de la libre competencia en los términos del artículo 90 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Se considera también aplicable la Ley desde el punto de vista subjetivo en los supuestos en que la entidad de naturaleza mercantil participada por el socio estatal que forme parte de un grupo ¹⁰ goce de una posición dominante siempre que en ella concurra alguna de las circunstancias citadas anteriormente.

En cuanto al ámbito objetivo de la Ley, atendiendo a un criterio cuantitativo, estas entidades mercantiles con socio estatal precisarán la previa autorización administrativa cuando en un solo acto o en actos sucesivos pretendan enajenar participaciones, de forma que se reduzca en un porcentaje igual o superior a un diez por ciento del capital social y siempre que la participación

⁹ Los términos de este apartado son excepcionalmente amplios pues es muy difícil pensar en una empresa –sobre sobre todo con forma jurídica societaria mercantil– que no esté sometida «a un régimen administrativo de control» pues ya su propia constitución es controlada por la institución registral mercantil y su tráfico jurídico ordinario, de forma permanente, está intervenido mediante la calificación de sus operaciones a los efectos de su inscripción. Ello, sin perjuicio de que por razón de la especialidad de su objeto, esté sometida a las prescripciones de otros sectores del ordenamiento que operan controles más intensos o, incluso, sin tal especialidad, por incidir en esos mismos sectores.

¹⁰ La determinación de la existencia de un grupo de empresas se hace de conformidad con el artículo 4 de la Ley del Mercado de Valores según el cual se considera grupo a las entidades que constituyan una «unidad de decisión, porque cualquiera de ellas controle o pueda controlar, directa o indirectamente, las decisiones de las demás». Se entiende que existe control cuando la entidad dominante dispone de la mayoría de los derechos de voto de la dominada –directamente o mediante acuerdos–; cuando la entidad dominante tiene derecho a nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno de la dominada –directamente o por acuerdos– o cuando al menos la mitad más uno de los consejeros o altos directivos de la entidad dominada lo sean de la dominante.

directa o indirecta del Estado en dicho capital quede por debajo del cincuenta por ciento. También precisarán autorización cuando como consecuencia directa o indirecta de cualquier acto o negocio quede reducida –la participación– a un porcentaje inferior al quince por ciento del capital social ¹¹.

Pero los supuestos que podrán someterse a autorización administrativa se delimitan no sólo en relación con la cifra de capital y porcentaje de participación estatal, sino además desde un punto de vista material o cualitativo, se someterán también a ella –siempre que concurren las circunstancias anteriores– determinados acuerdos societarios. De este modo, dándose las circunstancias anteriores y siempre que así se prevea en el Real Decreto regulador de la privatización, también podrá someterse a autorización administrativa previa, los acuerdos adoptados por los órganos sociales de las entidades mercantiles citadas ¹² que consistan en la disolución voluntaria, escisión y fusión de la entidad; los de enajenación o gravamen –en cualquier forma y por cualquier título– de los activos o participaciones sociales necesarias para el cumplimiento del objeto social de la empresa que a tal efecto se determinen y la sustitución del objeto social. Asimismo se someterán a autorización administrativa previa las operaciones consistentes en actos de disposición sobre el capital social que determinen, en un solo acto o en varios sucesivos, la reducción de la participación social pública respecto de la empresa sujeta al régimen especial previsto en la Ley, en un porcentaje igual o superior al diez por ciento. Finalmente se someten a autorización administrativa previa los supuestos de adquisición, directa o indirecta –incluso a través de terceros fiduciarios o interpuestos– de participaciones sociales u otros valores que puedan dar derecho, directa o indirectamente a la suscripción o adquisición de aquéllas, cuando tenga por consecuencia la disposición sobre, al menos, el diez por ciento del capital social ¹³.

¹¹ En este sentido el Real Decreto 1525/1995, de 15 de septiembre, de desarrollo reglamentario de la Ley 5/1995, de 23 de marzo (BOE 26 de septiembre), señala en su artículo 4.2 que el Real Decreto que establezca el régimen de autorización administrativa previa habrá de contener, en el marco objetivo y subjetivo marcado por la Ley, una relación de las concretas sociedades a las que sea de aplicación el régimen de autorización administrativa, los actos y acuerdos cuya realización requiera dicha autorización, el órgano competente para otorgarla y el plazo de vigencia del régimen de autorización.

¹² Compruébese que el artículo 3.1 de la Ley 5 /1995 se refiere a que «podrán someterse a autorización administrativa previa los siguientes acuerdos adoptados por los órganos sociales de las entidades mercantiles indicadas en el artículo 1 de la Ley», esto es, la autorización que prevea el Real Decreto correspondiente podrá exigirse no ya para la materialización de los acuerdos sino para su mera adopción.

¹³ En este último supuesto será de aplicación según la Ley, las normas reguladoras de las ofertas públicas de adquisición de acciones –OPAS– a efectos de la calificación como adquisición de las operaciones realizadas por grupos de sociedades o personas físicas o jurídicas que actúen concertadamente; el cómputo de participaciones cuando se disponga del derecho a voto por concepto distinto al de la titularidad dominical y la posesión o adquisición de valores o instrumentos que den derecho a la suscripción o adquisición de participaciones sociales.

III. EL DENOMINADO RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA EN LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE INTERÉS PÚBLICO OBJETO DE ENAJENACIÓN

El régimen propio de la técnica de autorización administrativa previa prevista en la Ley es objeto de algunas garantías ya que se ha de establecer por razón de la materia y previo dictamen del Consejo de Estado mediante un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro competente ¹⁴. Este Real Decreto debe estar aprobado antes de que se produzcan los actos de disposición que determinan la solicitud de autorización y debe concretar el ámbito subjetivo de aplicación, los actos de disposición sujetos a autorización, el órgano competente para otorgarla y el plazo de vigencia del régimen.

El procedimiento de obtención de autorización responde a criterios flexibles a pesar de la intensidad del control que supone la técnica autorizatoria y así, de un lado, se establece un plazo breve para la resolución de la solicitud ¹⁵ y de otro, se establece la solución del silencio positivo para los supuestos de resolución sin notificación de resolución expresa. La técnica transaccional de terminación del procedimiento mediante suscripción de convenio sobre las características del acuerdo o acto social sujeto a aprobación, es otra expresión del interés por equilibrar la intensa intervención que supone la autorización previa, estableciéndose supuestos en que se suspende el cómputo del plazo para resolver con objeto de evitar los efectos estimatorios de la resolución por el transcurso del tiempo. Todos ellos son demostrativos de la agilidad y flexibilidad que pretende darse al procedimiento ¹⁶.

La Administración competente para otorgar la autorización ¹⁷ también lo es para ejercer las acciones de impugnación de los actos que no cuenten con

¹⁴ Este mismo régimen habrá de seguirse para modificar o suprimir el régimen de autorización administrativa previa (artículo 4.3).

¹⁵ Este plazo puede ampliarse excepcionalmente cuando la trascendencia y complejidad del objeto de la solicitud así lo justifique. Para ello, el órgano lo deberá decidir en los diez primeros días del mes –que es el plazo para resolver– y la ampliación no podrá ser superior a quince días (artículo 5.1).

¹⁶ Suspende el cómputo el requerimiento de subsanación de deficiencias; la formulación de propuesta de acuerdo por la Administración y hasta su aceptación o rechazo por el o los interesados; la intervención del órgano comunitario competente en los supuestos previstos en el Reglamento CEE 4064/89, de 21 de diciembre –modificado por Reglamento CEE 2367/90, de 25 de julio– y la formulación de consulta al órgano comunitario europeo competente por parte del órgano estatal en los casos de fusión, escisión o transmisión de propiedad o de uso de activos empresariales y en aplicación de las anteriores normas comunitarias europeas.

¹⁷ El artículo 6 del Real Decreto 1525/1995, en desarrollo de la Ley 5/1995, prescribe que, con carácter general «corresponderá el otorgamiento de la autorización administrativa a que se refiere el artículo 3 de la Ley 5/1995, al Ministerio competente sobre la materia» entendiéndose como tal, según el artículo 3.1 del Real Decreto, «aquél a quien estén adscritas las entidades de Derecho público o sociedades dominantes de grupo titulares de participaciones en sociedades mercantiles».

la autorización y de los acuerdos adoptados por los órganos sociales cuando para la constitución del órgano o la adopción del acuerdo fuera preciso computar la participación social cuya adquisición no cuente con la preceptiva autorización. Además el adquirente no podrá ejercer los derechos políticos derivados de su adquisición cuando ésta no se realice con la preceptiva autorización, por lo que se le imponen las consecuencias sancionadoras de su incumplimiento. En este sentido cualquier tercer adquirente tiene esta misma limitación hasta que la obtenga y para evitar las contradicciones entre la realidad y los asientos del Registro Mercantil se prevé que el contenido dispositivo de los Reales Decretos de privatización tenga acceso al Registro aunque para la correcta aplicación de las prescripciones en este ámbito se precisa su trasposición reglamentaria ¹⁸.

En este sentido, el Real Decreto 1525/1995, en desarrollo de la Ley 5/1995, prescribe en su Disposición adicional única, la sanción del cierre registral mientras no se acredite la existencia de autorización para la inscripción de los actos sujetos a ella en virtud de este nuevo régimen.

IV. CONCLUSIONES

Si bien, la presencia de la Administración Pública en las entidades mercantiles hasta ahora había respondido al hecho de su participación en determinadas empresas con forma privada mercantil –por iniciativa propia o en aras de garantizar un determinado interés público– o a la necesidad genérica de controlar por razón de su significación económica u objeto a las entidades mercantiles ¹⁹, la realización de un preciso interés público constituye la justificación de este nuevo modelo societario que es la entidad mercantil intervenida bajo el régimen de autorización administrativa previa. Se trata, en definitiva, de una entidad mercantil de interés público. Pero el supuesto que contempla la Ley 5/1995, de 23 de marzo, es nuevo en su perspectiva general al referirse a cualquier privatización de participaciones

¹⁸ En este sentido, la Disposición final segunda de la Ley autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias para el desarrollo y ejecución de la misma. Dicho desarrollo reglamentario deberá garantizar la participación de las Comunidades Autónomas atendiendo a la determinación de los preceptos de la Ley que tienen carácter exclusivo o básico (Disposición final primera).

¹⁹ Este último supuesto constituye el núcleo de una actividad administrativa que impone sus correlativas obligaciones a las sociedades mercantiles: inscripción registral, depósito de cuentas, nombramiento de Auditores, etc., sin perjuicio de la más intensa actividad que se opera en determinados sectores por razón de su objeto: entidades de crédito o financieras, seguros, etc.

estatales ²⁰. Se trata de intervenir sobre determinadas entidades mercantiles no ya por su objeto o su relevancia económica, ni como hasta el momento se justificaba, por la intervención del socio estatal. Se trata por el contrario, de someter a una entidad mercantil privada a un régimen de autorización administrativa previa no ya sólo en el momento en que queda reducida la participación estatal en virtud del acto o actos de enajenación sino en la adopción de acuerdos que puedan hacer peligrar la realización de ese interés público que justificó inicialmente, al menos, en teoría, la presencia de la Administración en el accionariado de la entidad.

El que la consecución del interés público se tratara entonces de garantizar mediante una participación estatal en el capital social, mientras que ahora se garantiza mediante un régimen de intervención específico, pone de manifiesto el origen más político que jurídico de esta decisión y la problemática del papel del Estado en la economía y en la realización de los intereses públicos que a través de su control se logra ²¹. El difícil equilibrio entre la realización del interés público y el respeto a la autonomía privada de cualquier entidad mercantil, sin duda se logra mejor mediante la presencia del socio estatal en el accionariado de la entidad y por ende, en sus órganos de representación: Junta General y órgano de administración, puesto que esto le permite tener una posición dominante y, en definitiva, decidir sobre el objeto de la entidad. Sin embargo, la enajenación de las participaciones estatales coloca a la entidad mercantil en una situación distinta ya que la ausencia o presencia en minoría del accionariado estatal, en todo caso implica para el Estado el descontrol sobre sus órganos de representación societaria y, por tanto, el no control de las decisiones adoptadas

²⁰ No lo es en relación con sectores específicos donde se comprende necesaria también la realización de un determinado interés público. Este es el caso de las Universidades privadas previsto en el Real Decreto de 7 de abril de 1995 (BOE 28 de abril) en las que se requiere asimismo la previa autorización de la Administración pública competente «para la realización de actos y negocios jurídicos que impliquen la transmisión o cesión, total o parcial, a título oneroso o gratuito, intervivos o mortis causa, de la titularidad que las personas físicas o jurídicas ostenten sobre las Universidades privadas o centros universitarios adscritos a Universidades públicas». La no obtención de la autorización da lugar a la modificación de las condiciones esenciales del reconocimiento o de la aprobación de la adscripción siendo las Administraciones competentes las que lo comunicarán al órgano legislativo que hubiese otorgado el reconocimiento de la Universidad a efectos de su posible revocación.

²¹ CULLIS, J. G. y JONES, P.R., op.cit., pág. 352, señalan que si se demostrase que la privatización desemboca en la creación de un monopolio privado menos eficiente que el reglamentado en la situación de partida, podría defenderse la conveniencia de mantener la reglamentación y la necesidad de incorporar en el análisis a los costes que plantea la misma. En este sentido, la privatización también puede ser perjudicial pues la experiencia que acompaña a la privatización pone el énfasis en que el propio acto de privatización implica incurrir en unos costes determinados. La venta de empresas públicas, apuntan los autores, no es una cuestión simple sino de una tremenda complejidad pues, en definitiva, se pueden anteponer como justificación razones muy distintas a las reales.

por la entidad, consecuencias estas que con el nuevo régimen autorizador se salvan convirtiendo a la empresa en cuestión en una especie de concesionario de servicio público sometido a un régimen intenso de intervención a través de la autorización previa.