



SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 00001-109244

Solicitante [REDACTED]

I) ANTECEDENTES DE LA SOLICITUD

1. Se ha registrado en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado la solicitud de acceso a información pública con número de expediente **00001-00109244**, formulada por [REDACTED] al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, LTAIBG).
2. En fecha 9 de octubre de 2025, se ha notificado a través de la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Hacienda a esta Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), la solicitud de acceso a la información pública anteriormente referenciada.
3. El solicitante concreta su petición en los siguientes términos:

"En el año 2003 la SEPI procedió a la venta de la Empresa Nacional de Autopistas, S.A a un consorcio liderado por Sacyr y Grupo Santander. Quería disponer de la copia íntegra de todo el expediente que se siguió para proceder a esa venta. Muchas gracias"



II) CONSIDERACIONES PREVIAS

4. Establece el artículo 12 de la LTAIBG que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*.
5. La solicitud presentada por parte del interesado cumple con las exigencias contenidas en el artículo 17 de la LTAIBG.
6. La solicitud identifica suficientemente la información que interesa.
7. Con carácter general, y en los términos expuestos en la consideración cuarta, la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, sin perjuicio de que este derecho se vea limitado por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. El artículo 14.2 LTAIBG establece que *“la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”*.
8. Como criterio orientador a la hora de aplicar los meritados límites, la propia exposición de motivos de la LTAIBG incide en que *“se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”*.
9. En este sentido, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de afirmar en diferentes sentencias (por todas, STS 748/2020, de 11 de junio, nº de recurso 577/19), que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*.
10. Sentado lo anterior, analizado el tenor de la solicitud y la naturaleza de la información que forma parte del expediente de venta de las acciones de la Empresa



Nacional de Autopistas, S.A (en adelante, ENAUSA) adelantamos concesión parcial del acceso solicitado por el interesado, basada en la fundamentación jurídica y fáctica siguiente:

III) FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III).1 Procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea

11. El artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que *“Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea”*.
12. La meritada potestad de la Comisión Europea, dirigida a garantizar que los Estados Miembros apliquen correctamente el Derecho de la UE, se articula a través de un procedimiento de infracción que se desarrolla de la siguiente manera: **i)** se inicia mediante el envío de una carta de emplazamiento al Estado Miembro cuya actuación se cuestiona; **ii)** si las alegaciones u observaciones aducidas por el Estado Miembro no destruyen la presunción de infracción, la Comisión (a través de Decisión) emite un dictamen motivado instando al Estado miembro a adoptar medidas para cesar la infracción; **iii)** si el Estado afectado no se atuviere al contenido del dictamen motivado, la Comisión puede acudir al TJUE.
13. Es público y está en prensa que existe un procedimiento de infracción [INFR(2021)4052], dirigido contra el Reino de España, pudiendo consultarse en el registro europeo de decisiones sobre procedimientos de infracción (<https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/search-infringement-decisions/?langCode=ES>), donde constan las cartas de emplazamiento (23/9/2021 y 24/04/2024) y el dictamen motivado emitido en relación con el procedimiento de infracción [INFR(2021)4052], dirigido contra el Reino de España. El contenido de la



decisión sobre el dictamen motivado dirigido a España en el presente procedimiento es especialmente relevante a la hora de resolver sobre el acceso solicitado (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_25_1628):

“La Comisión ha decidido hoy emitir un dictamen motivado en el que solicita a España [INFR(2021)4052] que respete las normas de la UE en materia de contratación pública, en particular con respecto a los contratos de concesión. España amplió la duración de las concesiones de las autopistas AP-9 y AP-66, veinticinco y veintinueve años, respectivamente, y más adelante vendió las dos empresas concesionarias sin iniciar procedimientos de licitación previos ni publicar un anuncio a escala de la UE. En virtud de la Directiva 93/37/CEE (aplicable en aquel momento) y de los principios de igualdad de trato y transparencia que subyacen a las normas de la UE en materia de contratación pública, estas ampliaciones constituyen modificaciones sustanciales equivalentes a la adjudicación de nuevos contratos de concesión y, por lo tanto, requieren un procedimiento de licitación. Por consiguiente, la Comisión ha decidido enviar un dictamen motivado a España, que dispone ahora de dos meses para responder y adoptar las medidas necesarias. De no hacerlo, la Comisión podría optar por llevar a este Estado miembro ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.

III).2 Límite consistente en el perjuicio a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

- 14.** El artículo 14.1.f) LTAIBG establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para *“la igualdad de partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”*.
- 15.** La concreta información solicitada forma parte del procedimiento de infracción [INFR(2021)4052] incoado por la Comisión Europea, en el ámbito de la potestad que le otorga el citado artículo 258 TFUE, y en cuyo marco ha emitido el dictamen motivado de 17 de julio de 2025.



16. La meritada venta de las empresas concesionarias se produjo en el marco de la privatización del Grupo ENA, siendo ENAUSA titular del 100% de las acciones de AUDASA (AP-9) y AUCALSA (AP-66), por lo que existe una conexión directa entre la documentación solicitada y el dictamen motivado emitido por la Comisión Europea.
17. El referido procedimiento pre-contencioso continúa inconcluso, valorando en la actualidad la Comisión Europea la respuesta de España en cuanto a la adopción de medidas necesarias para adecuar su actuación a la Directiva 93/37/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (aplicable en el momento de la venta de ENA). El procedimiento descrito en el apartado III.1 contempla la posibilidad de interposición de recurso ante el TJUE por parte de la Comisión, por lo que resulta procedente aplicar las cautelas correspondientes a una situación previa a una causa judicial.
18. Sustanciándose en este momento el procedimiento de infracción referido en las consideraciones anteriores, facilitar el acceso por el solicitante a la información relativa al expediente de venta de ENAUSA podría poner en peligro la futura estrategia procesal adoptada por el Reino de España en el referido procedimiento.
19. En aras de fundamentar una estrategia procesal dirigida a defender la legalidad de las disposiciones normativas y actuaciones del Reino de España, la representación procesal del Estado ante el TJUE dispone de un acervo probatorio que incluye, junto a otros elementos probatorios, la documentación solicitada por el interesado,
[REDACTED]
20. Conviene recordar que la garantía del uso de medios de prueba adecuados para la defensa es un elemento esencial del derecho a un proceso equitativo consagrado en el artículo 47 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹ y, en el ámbito del Consejo Europeo, el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

¹ Tiene el mismo valor jurídico que los Tratados (artículo 6 TUE).



21. Por lo tanto, la concreta información solicitada forma parte de la fase precontenciosa del procedimiento de infracción [INFR (2021)4052] y cabe la posibilidad de que, una vez sustanciado dicho procedimiento, la Comisión Europea interponga recurso ante el TJUE, por lo que resulta procedente aplicar las cautelas correspondientes a una situación previa a una causa judicial, incluidas aquellas vinculadas con la preservación de los medios de prueba.
22. La línea de actuación trazada es la única que permite, en el contexto descrito, preservar la indisponibilidad del derecho a la prueba que asiste al Reino de España en relación con el procedimiento de infracción, por lo que brindar copia completa del expediente de venta de ENAUSA (y su potencial divulgación generalizada) supondría, en la práctica, la renuncia a un derecho intrínsecamente ligado al debido proceso.

III).3. Límite consistente en el perjuicio para las relaciones exteriores.

23. Vinculado plenamente con el límite anterior, y constatada la debida reserva de confidencialidad, sustanciándose aún el procedimiento de infracción previsto en el artículo 258 TFUE por parte de las instituciones comunitarias, el otorgamiento del acceso en los términos planteados también podría afectar a las relaciones exteriores de España con la Comisión Europea, principal órgano ejecutivo de la UE (14.1.c) LTAIBG).
24. Efectivamente, el TFUE (antiguo TCE) es uno de los tratados constitutivos que compone el derecho primario de la Unión Europea y genera obligaciones de necesario cumplimiento para los Estados Miembros y los particulares.
25. Es interés del Reino de España que no se cuestione si incumple un tratado internacional y que, en caso de cuestionarse -como puede llegar a acontecer en este caso a la vista de las actuaciones que está siguiendo la Comisión Europea-, la decisión sobre si ha incumplido se resuelva, ya en sede precontenciosa, ya ante la



justicia europea, favorablemente. Obsérvese que el eventual incumplimiento de un tratado internacional genera, para el sujeto de derecho internacional incumplidor, una responsabilidad; en el caso del Derecho de la Unión Europea, ello puede traer consigo consecuencias desfavorables de toda índole, incluidas las consecuencias pecuniarias.

26. Así pues, la mejor defensa de los intereses del Reino de España aconseja que pueda articular su defensa en este asunto de la manera que mejor convenga a la estrategia procesal, sin que ésta se vea afectada por divulgaciones documentales como la que aquí se plantea.

III).4. Límite consistente en los perjuicios para los intereses económicos y comerciales y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

27. Con independencia de lo anterior y aunque los motivos anteriores no concurrieran, procede destacar el carácter confidencial de la documentación relacionada con el proceso de privatización de ENAUSA, y su vinculación con el límite de acceso recogido en los apartados h) y k) del artículo 14.1 LTAIBG.
28. La privatización de ENAUSA se produjo en ejecución del Plan de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado, cuyas bases se establecieron mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, correspondiendo a SEPI el impulso y ejecución del procedimiento, en su calidad de Agente Gestor de los procesos de privatización (acuerdo séptimo del mencionado ACM).
29. En el contexto del proceso de privatización, bajo un estricto compromiso de confidencialidad por todos los en él intervinientes, se reúne un volumen de información altamente sensible para los intereses empresariales de unos y otros: (i) información de la propia empresa objeto de privatización, (ii) e información de los licitadores, sus ofertas, sus proyectos empresariales, sus previsiones, etc. El proceso



concluye con un contrato a favor del licitador finalmente adjudicatario, que igualmente contiene la correspondiente cláusula de confidencialidad.

30. SEPI es responsable de garantizar, como agente privatizador, la confidencialidad de toda esa información, sin que pueda revelarla públicamente.
31. La facilitación de dicha información puede perjudicar los intereses comerciales de empresas actualmente operativas en el mercado, o favorecer a sus competidores en el mercado de la gestión de infraestructuras, quebrándose al hacerlo el deber de confidencialidad que pesa sobre SEPI, por lo que procede aplicar los límites contemplados en el artículo 14.1, letras h) y k) de la LTAIBG.

III).5. Límite consistente en el perjuicio a la política económica y monetaria

32. Tal y como se ha descrito en el primer apartado de estos fundamentos jurídicos, la información cuyo acceso se solicita está relacionada con un complejo procedimiento de infracción ante la Comisión Europea que cuestiona, con carácter previo a la venta de ENAUSA, la prórroga de las concesiones de obra que explotaban (y explotan en la actualidad) las autopistas de peaje AP-9 y AP-66.
33. Las concesiones de obra continúan, a fecha de emisión de esta resolución, vigentes. Quedó dicho, párrafos arriba, que pende una discrepancia con la Comisión Europea sobre si aquella privatización se ajustó a Derecho de la Unión Europea. No es aventurado señalar que aquella discrepancia representa o puede representar una amenaza sobre el proceso llevado a cabo. Comoquiera que eso es así, esta amenaza puede comportar un riesgo económico de grandes proporciones en la medida en que pudiera aquel, al materializarse, afectar a la continuidad de las concesiones de autopistas. Ello podría impactar económicamente tanto a la empresa concesionaria como a la Administración concedente.
34. Ello puede comportar un riesgo para la política económica de España, en cuanto que pudiera impactar en los recursos que el Estado hubiera de destinar para hacer



frente, en su caso, a las resultas de una resolución desfavorable de la controversia. Procede, pues, aplicar el límite previsto en el artículo 14.1 letra i) de la LTAIBG.

III.6. Naturaleza de la información e inexistencia de interés público o privado que justifique el acceso

35. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 14 de la LTAIBG, la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.
36. Por ello, con base en lo anteriormente expuesto, no es posible otorgar copia íntegra del expediente solicitado debido a la naturaleza de la información contenida en el mismo, por varias vertientes: i) por su vinculación al proceso de infracción [INFR (2021)4052] y perjuicio a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; ii) por su afectación a las relaciones internacionales; iii) el perjuicio para los intereses económicos y comerciales y la garantía de la confidencialidad; iv) por el potencial perjuicio a la política económica y monetaria; y v) debido a la inexistencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, tal y como se desprende del análisis contenido en los apartados siguientes.
37. En cuanto al test de interés, la puesta a disposición del solicitante del expediente referido conlleva el riesgo de que pueda ser objeto de divulgación, provocando un daño directo, efectivo y real: i) para SEPI, al romper la igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la hora de afrontar las consecuencias jurídicas que se siguen de la violación de un deber de confidencialidad previamente establecido; ii) para las empresas integrantes del consorcio adjudicatario de las acciones, así como para otras empresas actualmente operativas en el mercado que participaron en el proceso de privatización y no resultaron adjudicatarias y que verían expuestas a conocimiento de sus competidores su información corporativa; y iii) para el propio Reino de España en los términos contemplados en los apartados anteriores.



38. Si bien no es exigible motivación alguna a la hora de presentar una solicitud de acceso a la información pública, el artículo 19.3 LTAIBG faculta a los interesados a “exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”, siendo una fundamentación especialmente útil a la hora de delimitar si prevalece el interés público en la divulgación.
39. El solicitante no hace valer motivación alguna que permitiera, si quiera, inferir un interés superior (público o privado) que, de acuerdo con los principios de la Ley 19/2013, justifique el conocimiento íntegro de la información solicitada.
40. En virtud de cuanto antecede, **RESUELVO:**

(i) CONCEDER EL ACCESO A LA INFORMACION SOLICITADA, que está publicada, en relación con el acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2003 y el Dictamen favorable del Consejo Consultivo de Privatizaciones, que se encuentra accesible en los siguientes enlaces:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2003/c2507030.aspx#Enausa>

<https://www.sepi.es/es/sala-de-prensa/noticias/sepi-adjudica-ena-al-grupo-formado-por-sacyr-sch-caixanova-caixa-galicia>

(ii) DESESTIMAR, la solicitud de acceso a otros documentos del expediente de venta de la Empresa Nacional de Autopistas, S.A. en aplicación de los límites previstos en los apartados c), f), h), i) k) del artículo 14.1. de la LTAIBG, en los términos contenidos en la presente resolución.

Javier Morales Abad

Secretario del Consejo y Director de Asuntos Jurídicos de SEPI



Contra la presente resolución cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en el plazo de los dos meses siguientes a su notificación (artículos 9.1 c), 25 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), o bien, potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes (artículos 23 y siguientes de la LTAIBG).