

Nº Expte.: 00001-00089857

N/Exp.: 0457/24/ON-079-19

Madrid, 17 de junio de 2024

Con fecha 20 de mayo de 2024 se recibió en esta Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A. (en adelante, “SELAE”), remitida por [REDACTED], solicitud de acceso a la información pública, que quedó registrada con el número 00001-00089857, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, la “Ley de Transparencia”). En dicha solicitud de acceso se solicitaba de SELAE:

“En virtud de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, quisiera solicitar la información relativa a la evolución anual de la venta de productos de la Lotería Nacional de España, tanto en términos de ingresos como de unidades vendidas, desde el año 2000 desagregada por los siguientes indicadores: - Tipo de producto: EuroMillones, La Primitiva, Bonoloto, El Gordo, EuroDreams, Lotería Nacional, La Quiniela, Lototurf, El Quinigol o Quíntuple Plus. - Ubicación de la venta: unidad administrativa más pequeña, código postal o municipio.”

A partir de la fecha de recepción en SELAE de la solicitud de acceso, empezaba a contar el plazo de un mes para su resolución, según lo previsto en el párrafo primero del artículo 20.1 de la Ley de Transparencia.

Tras el estudio de la naturaleza y alcance de la petición de [REDACTED], en relación con la petición de la información desglosada por municipio, esta Sociedad informa que dicho dato no es posible facilitarlo ya que atenta contra los “intereses económicos y comerciales” de nuestras Administraciones de Lotería al amparo del artículo 14.1, apartado h) de la LTAIBG.

Dicho criterio ha sido siempre el seguido en todas las resoluciones emanadas de esta Sociedad respecto de las peticiones de acceso recibidas en este sentido.

Este criterio ha sido validado por el CTBG en resolución de fecha 30 de junio de 2022, por la cual se resuelve la solicitud 001-062135 en la que se realizó una petición similar por otro solicitante. En resumen, el Consejo de Transparencia resolvió desestimar la reclamación entendiendo que “los servicios prestados por las Administraciones compiten con terceros para la venta de juegos, bien sean otros comercializadores de loterías de otros operadores que tienen productos que compiten con la Lotería de Navidad, bien sean comercializadores de otros juegos distintos de las loterías, se ha de admitir que, efectivamente, si se aportaran los datos solicitados desglosados a nivel de municipio, se estaría revelando información sensible que afecta directamente a este conjunto de empresarios, afectando de modo relevante a sus intereses económicos y comerciales, e incidiendo en su posición en el mercado.” (Resolución 74/2022, n/ref: R-0055-2022/100-00629)

Respecto a la protección de los derechos económicos y comerciales:

La aportación de datos por municipio resulta problemática en aquellos municipios españoles en los que existe un único punto de venta. En esos casos, la información por municipio equivale a la información del concreto punto de venta.

SELAE aporta en el marco de esta solicitud, la información relativa a la venta anual de EuroMillones, La Primitiva, Bonoloto, El Gordo, EuroDreams, Lotería Nacional, La Quiniela, Lototurf, El Quinigol y Quíntuple Plus en términos de ingresos como de unidades vendidas, sin desglose por municipio, habida cuenta que de hacerlo se estarían revelando información sensible de los gestores de la Red de Venta

Para justificar dicho límite, atendemos al Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre de 2019, de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativo al límite al derecho de acceso a la información pública que establece el artículo 14.1, apartado h) de la LTAIBG, en relación con los intereses económicos y comerciales.

Establece el Criterio Interpretativo 1/2019:

I. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

II. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

III. [...]

IV. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.*
- b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.*

- c) *Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.*
- d) *La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar – por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.*

V. *La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

VI. [...]

VII. *En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:*

- a) *El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.*
- b) *Antes al contrario, tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).*
- c) *Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.*
- d) *No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.*
- e) *Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.*
- f) *Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.*

La primera consideración que ha de tenerse en cuenta a la hora de la aplicación práctica del límite al acceso a la información pública a que se refiere este Criterio Interpretativo es que el mismo es de aplicación tanto a los datos, informaciones o contenidos sometidos a publicidad activa (art. 5.3 en relación con el 14.1, h) de la Ley), como a la información pública objeto del derecho de acceso (art. 14.1, h) de la Ley).

De acuerdo con el texto de la Ley, el bien jurídico protegido son los “intereses económicos y comerciales”. No obstante, aclara el citado Criterio Interpretativo 1/2019 que “intereses económicos” e “intereses comerciales” no son conceptos diferentes, es decir, debe entenderse que la Ley no ha pretendido referirse a los intereses económicos y comerciales como realidades separadas, sino que se refiere a los intereses comerciales como una parte de los intereses económicos que, por su relevancia en este ámbito, son destacados al mismo nivel.

Indica el Criterio Interpretativo en su apartado II.3.2. Concepto de intereses económicos y comerciales. C) Bienes jurídicos protegidos (página 11):

“En el documento se indica que el límite está previsto para proteger intereses comerciales y otros intereses económicos, privados o públicos, con el objetivo fundamental de “evitar daños indebidos a la capacidad competitiva o las posiciones negociadoras de los titulares”. Así mismo, se ofrecen algunos ejemplos de datos o informaciones que pueden representar potencialmente intereses económicos y comerciales, en su caso, dignos de protección, como son: la información relativa a los “secretos comerciales” -que pertenecen “al ámbito de la competencia, los procedimientos de producción, estrategias comerciales, listas de clientes, etc...”-; la información que las Administraciones Públicas pueden obtener en la preparación de procesos de negociación colectiva o los datos de personas físicas o jurídicas que aquéllas pueden haber obtenido en sus actuaciones en materia fiscal.

Pese a lo exiguo de la explicación, parece evidente que para los redactores del Convenio el elemento identificativo fundamental de los intereses económicos y comerciales es el hecho de que su divulgación pueda perjudicar la posición del sujeto en los ámbitos de la competencia o la negociación. De este modo, la interpretación del concepto de intereses económicos y comerciales se desplaza del terreno del significado propio de las palabras o los términos legales para focalizarse en los perjuicios que puede ocasionar la divulgación de los datos o contenidos informativos que los reflejen, esto es, en los bienes jurídicos protegidos por la limitación de la publicación o el acceso: la competencia y la integridad de los procesos de negociación.

Desde esta perspectiva, el concepto de intereses económicos y comerciales debe redefinirse en los siguientes términos: aquellas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan.”

Y continúa el apartado II.3.2. Concepto de intereses económicos y comerciales. E. Recapitulación (página 18)

“Recapitulando lo dicho hasta ahora, hay que entender, a juicio de este CTBG, que tanto el concepto gramatical como el jurídico de intereses económicos y comerciales que pueden obtenerse de las fuentes usuales resultan excesivamente abstractos para una aplicación eficiente del art. 14.1, h) de la LTAIBG a supuestos concretos.

Por ello, y siempre a juicio de este Consejo, se entiende más adecuado restringir el concepto a aquellas ventajas o situaciones beneficiosas para el sujeto o sujetos de los mismos que, de conocerse, comprometerían su posición en el mercado o en cualesquiera procesos negociadores de naturaleza económica (licitaciones, negociación colectiva, etc...).”

En consecuencia, según el propio Criterio Interpretativo 1/2019, el elemento identificativo fundamental de los intereses económicos y comerciales radica en que su divulgación (ya sean datos o contenidos informativos que los reflejen) puede perjudicar la posición del sujeto en los ámbitos de la competencia y la integridad en los procesos negociación, esto es, puede causar perjuicios a la capacidad del sujeto que intenta proteger,

precisamente, la limitación del acceso a esos intereses económicos y comerciales. Dicho de otra manera, la divulgación de la información, por razón de su contenido o del ámbito material a que afecta, puede perjudicar la posición en el mercado o en el proceso de creación y distribución de bienes y servicios del sujeto o sujetos a que se refiere o a sus posiciones negociadoras en el ámbito económico, frente a la obtención, el uso y la divulgación ilícita de la misma.

Este razonamiento es claramente aplicable a la situación que nos ocupa, debido a las particulares características de la Red de Venta que comercializa los juegos de SELAE. Al no disponer SELAE de una Red Comercial propia, recurre a una Red comercial externa distribuida por todo el territorio nacional y gestionada por terceros independientes de SELAE con los que esta Sociedad ha suscrito un contrato mercantil de prestación de servicios. La actividad de comercialización de juegos de SELAE, desde su constitución está sometida, al Derecho Privado.

La Red de Ventas está integrada por empresarios (personas físicas y jurídicas) que pugnan entre sí por ofrecer la gestión más eficaz en la comercialización de los juegos de SELAE, por ofrecer los locales mejor equipados y más atractivos al público y los servicios más competitivos. Por otro lado, estos establecimientos compiten con terceros para la venta de juegos, bien sean otros comercializadores de loterías de otros operadores, bien sean comercializadores de otros juegos distintos de las loterías, que por supuesto no revelan información de sus ventas.

Extrapolándolo al nivel estatal de la Red de Ventas, si se accediera a la pretensión de [REDACTED] y se aportaran los datos solicitados a nivel de municipio, se estaría revelando información sensible que afecta directamente a este conjunto de empresarios privados que asciende a más de 10.500 y que atentaría contra los legítimos intereses económicos y comerciales de los empresarios que integran dicha Red de Ventas, por cuanto que revelaríamos, directamente datos tan relevantes como: ventas en € (directamente o como resultado de multiplicar precio x unidades vendidas), devoluciones de lotería (que afecta a variables que SELAE tiene en cuenta en su manejo del negocio) o pago de premios (que igualmente tiene afectación sobre el interés comercial de dicho punto de venta), por ejemplo, entre otros.

Claramente, este hecho perjudica su posición negociadora en el mercado, dejándolos en una situación de desventaja competitiva por la desigualdad en la información publicada por los distintos operadores del sector del juego. Esta información es confidencial y de interés económico y comercial por cuanto que supone, además, y no sólo frente a terceros del sector, desvelar el posicionamiento estratégico relativo de cada punto de venta dentro de la Red Comercial, entre los que en ocasiones se producen operaciones de compra, venta o traspaso, por ejemplo.

Test del Daño y Test del Interés

Por otro lado, como bien expresa la exposición de motivos de la Ley y el Criterio Interpretativo 1/2019, a continuación, se procede a realizar el test de daño y el test de interés.

Indica el tantas veces citado Criterio Interpretativo 1/2019 que:

Las condiciones expresadas en los dos apartados anteriores deben darse conjuntamente, de modo tal que cualquier invocación del art. 14.1 tiene un doble

condicionante y requiere la realización por el aplicador de dos exámenes sucesivos, los denominados por la doctrina especializada y el preámbulo de la Ley test del daño y test del interés. A través del primero se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe en el caso algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado.

La limitación del derecho de acceso a la información solicitada puede, por tanto, justificarse si se realizan los llamados “Test del daño” y “Test del interés”, que comprueban la probabilidad de un hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado, comprobando si existe en este caso concreto algún interés superior al protegido por la limitación que justifica el acceso solicitado.

En cuanto al “Test del daño”, SELAE, como sujeto responsable de atender una solicitud de información, está obligada a valorar todas las cuestiones que resulten de aplicación, con identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados, destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita y valorar en qué medida proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización.

De esta manera, entiende SELAE que, de concederse el acceso a la información solicitada por [REDACTED] con un nivel de desglose de municipio y como consecuencia directa de dicho acceso, se produciría:

- 1) Una revelación de las ventas concretas realizadas por las Administraciones, en el total de productos o en alguno/ de ello/s, suponiendo una desventaja competitiva para las Administraciones y la propia SELAE por desigualdad en la información proporcionada por sus competidores.
- 2) Una revelación de la estrategia y eficacia de comercialización de las Administraciones.
- 3) Una revelación de las fortalezas o debilidades del conjunto de los Administradores de Loterías respecto sus competidores en cada territorio, suponiendo una información estratégica comercial.
- 4) Una revelación de información sobre la capacidad económica de cada Administración de Lotería que pertenece a su esfera puramente privada y no pública.
- 5) Un modelo público de percepción de comisiones sobre venta, revelaría igualmente la rentabilidad de las administraciones sobre una posible operación o transacción sobre éstas, afectando a la capacidad negociadora de las mismas.

Respecto al “Test del Interés”, SELAE entiende que el grado de detalle con el que se pretende obtener la información, aconseja fijar una limitación, pues la posible utilidad o interés público de la información no requiere el detalle solicitado por el interesado. Más bien, al contrario, si se tiene en cuenta que (i) existe un riesgo cierto de restricción de la competencia y desequilibrios en poder de negociación si se tiene en cuenta que, en economías de mercado como la española, existe un interés público en que las empresas puedan operar en un marco seguro de competencia y en el que se restrinjan las desventajas competitivas; (ii) SELAE facilita información suficiente que permite la fiscalización de la actividad de esta sociedad mercantil; y (iii) que la aportación de la información por municipio

que solicita [REDACTED] únicamente es relevante a los efectos de identificar de forma indirecta pero concreta el punto de venta a que se refiere.

En la misma línea, el Criterio Interpretativo 1/2019, en su apartado II.4.2. Derecho de acceso. C) Test del interés (página 21) refrenda lo anterior cuando indica:

Por el contrario, se entiende que existe una inclinación favorable a la no divulgación de la información cuando:

[..]

- *Existe un riesgo de restricción de la competencia.*

En consecuencia, a todo lo manifestado, esta Sociedad **resuelve conceder acceso parcial**, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Transparencia, a la información de que dispone, no desglosando la información por municipio por concurrir el límite previsto en el apartado 14.1.h) de dicha Ley.

En cumplimiento del acceso concedido, se adjunta como Anexo I, listado de ventas anuales y unidades vendidas desde 2006 a 2023 por tipo de juego.

Por otra parte, en lo que se refiere a la petición de información del periodo comprendido entre el año 2000 y 2006, SELAE **resuelve inadmitir el acceso** a la información, en base al artículo 18.1.c de la LTAIBG, puesto que la información solicitada no se encuentra en los sistemas de SELAE y por tanto requiere de una labor específica e ímproba de reelaborar y traspasar a una base de datos la información como Ud. solicita toda vez de que la misma se encuentra conservada en un formato físico (“acción previa de reelaboración”).

Asimismo, la información relativa al año 2024, **se resuelve inadmitir el acceso**, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG, toda vez que los datos de ventas y financieros de 2024 están en curso de elaboración pudiendo ser objeto de revisión y ajuste. Así como de su auditoría y aprobación por la Junta General de accionistas antes de fin de junio de 2024.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos el plazo se contará desde el día siguiente a la notificación de la presente resolución.

EL PRESIDENTE,

[REDACTED] Firmado digitalmente por [REDACTED]

Jesús Huerta Almendro