

Nº Expte.: 00001-00099132  
N/Exp.: 24/ON140 (AJ192400031)

Madrid, 22 de enero de 2025

Con fecha 23 de diciembre 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 00001-00099132, 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:

*“Solicito la siguiente información desglosada para el sorteo extraordinarios de Lotería de Navidad de 2023:*

*Número de cada administración que haya vendido lotería para ese sorteo extraordinario, municipio de la administración, provincia de la administración, número de receptor, cantidad de números del sorteo que ha vendido/distribuido la administración (es decir, si una administración ha vendido sólo 200 décimos del 27543 y nada más, solo habría vendido/distribuido 1 número distinto y este último sería el dato que solicito) y número de premios repartidos en la administración desglosados por categoría (por ejemplo, TAL administración en el sorteo repartió 4 pedreas y el gordo o 2 pedreas y 2 terceros premios, teniendo en cuenta los premios distintos otorgados a distintos números, no la cantidad de boletos vendidos del premio en esa administración).*

*Recuerdo, además, que al pedir los datos por cantidad de números vendidos y premiados y no de boletos, lo solicitado no permite conocer la facturación, ingresos ni volumen de negocio de ninguna de las administraciones y no se vulnera, por lo tanto, su derecho a secreto comercial o confidencialidad. Cabe, por lo tanto, entregar lo solicitado. De hecho, ya lo hicisteis así para el sorteo de 2022 ante mi solicitud 00001-00083174.*

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 analizar la solicitud, le informamos que SELAE le concede **acceso parcial** a la información solicitada. No se han incluido datos identificativos de los puntos de venta con el fin de evitar que pueda realizarse un perfilado de los mismos. Dado el elevado número de solicitudes presentadas por el [REDACTED] relacionadas con datos económicos y geográficos de los puntos de venta de SELAE a lo largo de estos últimos años, y considerando que SELAE ya ha concedido este tipo de información, sería posible que mediante un simple cruce de datos con otras resoluciones obtenidas, identificar datos económicos concretos de los puntos de venta localizados, vulnerando así sus intereses económicos y comerciales protegidos por la Ley.

La combinación de los identificadores de los puntos de venta previamente facilitados con la información de municipios y provincias ya proporcionada podría generar asociaciones

que expongan información sensible, vulnerando la protección que establece el artículo 14.1, apartado h) de la Ley de Transparencia. Por ello, se considera imprescindible limitar el acceso a dichos identificadores a fin de evitar un perjuicio significativo a la posición comercial de los puntos de venta en el mercado.

Asimismo, a diferencia de lo señalado en su solicitud en relación con la resolución 00083174, le indicamos que proporcionar los datos identificativos de cada administración de loterías, junto con información sobre sus ventas, y combinar y procesar estos datos con los ya obtenidos en las múltiples solicitudes que usted ha presentado, vulnera directamente los intereses económicos y comerciales de los puntos de venta, los cuales estamos obligados a proteger. De igual manera, le recordamos que estos puntos de venta son empresarios independientes y, por lo tanto, no están sujetos a las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha avalado este criterio en resoluciones previas, destacando que la divulgación de información sensible podría incidir negativamente en los intereses comerciales de los puntos de venta. En particular, en la Resolución 74/2022 donde se resolvió que, proporcionar datos desglosados a nivel de municipio revelaba información que afectaba de manera significativa a los intereses de las administraciones de lotería.

A continuación, se detallan solicitudes resueltas en las que Ud. o alguno de sus colaboradores han solicitado datos económicos e identificativos de los puntos de venta que podrían cruzarse con los datos ahora solicitados:

Solicitud	Año	Solicitante	Información solicitada
001-020183	2018	[REDACTED]	Ventas Navidad 2000-2017 por administración, venta total por provincias. Ventas Navidad online 2017 por municipio de compra o si no es posible por provincia
001-039670	2020	[REDACTED]	Navidad 2015-2019 números que han participado, ventas de cada administración que los vendió (nombre, localidad, provincia y dirección para ubicarla).
001-039672	2020	[REDACTED]	Sorteos Navidad 2000-2019 venta de cada administración (nombre, localidad, provincia y dirección para ubicarla), venta online Navidad 2017 y procedencia geográfica de la compra por municipio o si no es posible por provincia
001-062134	2021	[REDACTED]	Navidad 2019-2021 venta por provincia. Venta Internet 2020-2021 desglose diario (fecha venta, décimos comprados por cada comprador, cantidad dinero pagada y provincia comprador...)
*001-062135	2021	[REDACTED]	Navidad 2017-2021 venta por cada administración (nombre, municipio y provincia) y premios repartidos en cada una.
001-062136	2021	[REDACTED]	Premios Navidad 2017-2021 (categoría, importe y número premiado) y números que participaron en cada sorteo.
001-062160	2021	[REDACTED]	Administraciones de Lotería Nacional de toda España especificando nombre y municipio.

Solicitud	Año	Solicitante	Información solicitada
001-062167	2021	[REDACTED]	Navidad 2005-2021. ventas y recaudación en Cataluña (recaudación por municipios y si datos sensibles sólo municipios con más de 1 administración).
001-064903	2022	[REDACTED]	Navidad 2017-2021 y El Niño 208-2022: cantidad de números vendidos online e importe de ventas (cuántos vendió en exclusiva y cuantos también los vendieron los pv) y cantidad premios repartidos online, cantidad de resguardos vendidos e importe de ventas.
001-064285	2022	[REDACTED]	Sorteos Navidad 2021 y Niño 2018-2022: venta de cada administración (nombre, municipio, provincia de cada uno) y premios repartidos por cada una.
001-066757	2022	[REDACTED]	El Niño2022: cantidad de números vendidos online e importe de ventas (cuántos vendió en exclusiva y cuantos también los vendieron los puntos de venta) y cantidad premios repartidos online, cantidad de resguardos vendidos e importe de ventas
83174	2023	[REDACTED]	Número de cada administración que haya vendido lotería para ese sorteo extraordinario, municipio de la administración, provincia de la administración, número de receptor, cantidad de números del sorteo que ha vendido/distribuido la administración (es decir, si una administración ha vendido sólo 200 décimos del 27543 y nada más, solo habría vendido/distribuido 1 número distinto y este último sería el dato que solicito) y número de premios repartidos en la administración desglosados por categoría, municipio de la administración
96623	2024	[REDACTED]	Para todos y cada uno de los sorteos extraordinarios de la Lotería de Navidad entre 2014 y 2023, ambos incluidos: año del sorteo, código identificador o ID del punto de venta, si era una administración u otro tipo de punto de venta, provincia del punto de venta, de cuántos números de los que entran al bombo vendieron décimos, cuántos de esos números se vendieron en exclusiva únicamente en ese punto de venta, cuantos de esos números no se vendieron en exclusiva únicamente en ese punto de venta y cantidad total de décimos vendidos en ese punto de venta.

Tal y como se ha señalado, la asociación de los números identificativos de los puntos de venta con municipio y provincia, además de todos los datos económicos que se han ido solicitando a esta Sociedad, permitiría identificar con un simple cruce de datos, las ventas y por tanto también las comisiones percibidas por los gestores de establecimientos de la red de ventas de SELAE, especialmente en aquellos ubicados en municipios con un número reducido de puntos de venta, revelando su capacidad económica y afectando a sus intereses económicos y comerciales.

En consecuencia, reiterando lo manifestado en resoluciones anteriores de SELAE, no es posible facilitarle la información identificativa de los puntos de venta dado que ello afectaría de modo relevante a sus intereses económicos y comerciales por las razones que a continuación se exponen.

#### **Respecto a la protección de los derechos económicos y comerciales:**

La divulgación de datos identificativos de los puntos de venta y por tanto de municipio resulta problemática en aquellos municipios españoles en los que existe un único punto de venta (aproximadamente 2.240, lo que supera más del 50% de este tipo de establecimientos de SELAE). En esos casos, la información por municipio equivaldría a la información del concreto punto de venta.

Nos remitimos 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 Ley de Transparencia, 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 (artículo. 5.3 en relación con el 14.1, h) de la Ley de Transparencia), como a la información pública objeto del derecho de acceso (artículo. 14.1, h) de la Ley de Transparencia).

De acuerdo con el texto de la Ley de Transparencia, el bien jurídico protegido son los “intereses económicos y comerciales”. Sin embargo, aclara el citado Criterio Interpretativo 1/2019 que “intereses económicos” e “intereses comerciales” no son conceptos diferentes, es decir, debe entenderse que la Ley de Transparencia 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 ya sea por su contenido o por el ámbito material al 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 compiten entre sí por proporcionar 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. A su vez, estos establecimientos 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, que por supuesto no revelan información de sus ventas en Navidad.

Si se accediera a la pretensión del [REDACTED] y se aportaran los datos identificativos de los puntos de venta solicitados se estaría, por un simple cruce de datos con otra información solicitada por el [REDACTED], revelando información sensible que afecta directamente a este conjunto de empresarios privados que asciende a más de 10.897 (entre administraciones y mixtos) y que atentaría contra los legítimos intereses económicos y comerciales de los empresarios que integran dicha Red de Ventas, por cuanto que revelaríamos, como se detalla más adelante, sobre todo en municipios con un solo punto de venta integral - Administraciones (aproximadamente 2.240, lo que supera más del 50% de este tipo de establecimientos de SELAE), 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 el [REDACTED] con el nivel de desglose del número identificativo del punto de venta y por tanto de su municipio, se produciría como consecuencia directa de dicho acceso:

- 1) Una revelación de las ventas concretas realizadas por las Administraciones, en el total de productos o en alguno/ de ellos, 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) el número identificativo de cada punto de venta es un código estrictamente interno de SELAE, que no es público, y sin más virtualidad fuera del ámbito interno de SELAE que la de cruce de datos con otras posibles solicitudes del [REDACTED]. Es irrelevante para determinar la ratio de décimos vendidos por los distintos puntos de venta, localizados geográficamente por provincias, a.

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 la Ley de Transparencia, a la información de que dispone.

Atendiendo a estas limitaciones y en cumplimiento del acceso parcial a la información concedido, se adjunta el **Anexo I**, con la información solicitada.

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,

HUERTA ALMENDRO JESUS - [REDACTED] Firmado digitalmente por HUERTA ALMENDRO JESUS - [REDACTED]  
Fecha: 2025.01.22 16:46:01 +01'00'

Jesús Huerta Almendro