

Nº Expte.: 00001-00110765

N/Exp.: 0868/25/ON-109-19 (AJ192500022)

Madrid, 9 de diciembre de 2025

Con fecha 13 de noviembre de 2025 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 00001-00110765 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:

“Coste total y desglosado de la producción del anuncio para la lotería de Navidad de 2025”.

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.

Una vez analizada, esta Sociedad **resuelve conceder acceso parcial** a la información, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Transparencia, procediendo a aportar los datos solicitados, pero sin el desglose pretendido, ya que debe limitarse el acceso en lo referente al beneficio industrial con base en el artículo 14.1.h de la Ley de Transparencia.

Esta limitación tiene como objeto proteger los intereses económicos y comerciales de SELAE, así como de los adjudicatarios de las licitaciones, y en especial el secreto empresarial, ya que la aportación de los datos con el nivel de detalle pretendido constituye un secreto empresarial, no sólo para SELAE, sino para empresas terceras que potencialmente, viendo revelados sus datos de margen empresarial, pudiesen no trabajar para SELAE o alterar sus condiciones de trabajo, precios o composición de los presupuestos, dificultando o impidiendo la labor del ente público.

Tal y como se desarrolla en el Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre de 2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, “**CTBG**”), y que reproduce a su vez la Resolución RT 0684/2020 del CTBG, el secreto comercial o empresarial está regulado a nivel europeo por la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícita. A nivel interno, está regulado, por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales (en adelante, “**LSE**”), que traspone la mencionada Directiva al ordenamiento español.

El objetivo perseguido por la Directiva de Secretos Comerciales y, consecuentemente, por la LSE es establecer una serie de medidas de protección de los propietarios o detentadores de la información secreta frente a la obtención, el uso y la divulgación ilícita de la misma. El motivo que fundamenta estas medidas es proteger la innovación, especialmente en materia de tecnologías, la competitividad de las empresas y el dinamismo de la economía.

De conformidad con lo establecido en la LSE, se considera secreto empresarial cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones acumulativamente:

- (a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas.

En el caso que nos ocupa, la información solicitada con el nivel de desglose pretendido es secreta, pues no es conocida, ni públicamente, ni por los empleados de SELAE. Tampoco es una información accesible por los mismos y el acceso a ella está altamente restringido en los procedimientos internos a un número muy reducido e indispensable de personas.

- (b) Tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto.

La información solicitada tiene un alto valor empresarial y de competitividad para SELAE, no siendo divulgada a nivel individual por ninguno de los competidores en los sectores de actividad de esta Sociedad.

- (c) Haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto

Cualquier compañía, incluidas las productoras que potencialmente pudiesen trabajar para SELAE, protegen, ante nuestros licitadores y ante SELAE mismo, la información relativa a sus presupuestos, firmando un acuerdo con el licitador de NDA (no revelación de datos).

En consecuencia, la información solicitada con el nivel de detalle pretendido constituye un secreto empresarial, ya que cumple de manera acumulativa los tres requisitos previamente expuestos.

Asimismo, el CTBG indica que es preciso establecer algún criterio o pauta de actuación para el caso, no improbable, de que una determinada información pública sometida a publicidad activa o solicitada o reclamada por un ciudadano ante cualquier órgano gestor o garante de la transparencia y el derecho de acceso contuviera o incorporara en todo o en parte un secreto empresarial o comercial.

Aunque con eficacia restringida el acceso al expediente de las personas, empresas y asociaciones de empresas a las que la Comisión europea ha enviado un pliego de cargos en calidad de destinatarias, las Autoridades de la UE han abordado la cuestión en la Comunicación núm. C 325/07 de 2005 de aquélla, relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo.

Dicha Comunicación se refiere en su punto 3, “Documentos no accesibles”, a los documentos excluidos del acceso y, entre ellos, a los que contienen “secretos comerciales” e “información confidencial”.

“3.2. Información confidencial.

17. *El expediente de la Comisión también puede incluir documentos que contengan dos categorías de información, a saber, secretos comerciales y otra información confidencial, cuyo acceso se puede restringir parcial o totalmente). Cuando sea posible, se concederá acceso a versiones no confidenciales de la información original. Cuando la confidencialidad sólo pueda garantizarse resumiendo la información pertinente, se concederá acceso a un resumen. Todos los demás documentos serán accesibles en su forma original.*

3.2.1 Secretos comerciales.

18. *Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial. Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar la información técnica y/o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas.*

3.2.2 Otra información confidencial.

19. *La categoría «otra información confidencial» incluye información distinta de los secretos comerciales que pueda considerarse confidencial en la medida en que su revelación perjudicaría significativamente a una persona o empresa. En función de las circunstancias específicas de cada caso, esto puede aplicarse a la información proporcionada por terceras partes sobre empresas que permita a éstas ejercer presiones de carácter económico o comercial muy fuertes sobre sus competidores o sobre sus socios comerciales, clientes o proveedores. El Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Justicia han reconocido que es legítimo negarse a revelar a tales empresas ciertas cartas procedentes de sus clientes, puesto que su revelación podría exponer fácilmente a los autores al riesgo de medidas de represalia. Por lo tanto, el concepto de otra información confidencial puede incluir la información que permita a las partes identificar a los denunciantes o a otros terceros cuando estos deseen de forma justificada permanecer en el anonimato.»*

Consecuentemente, la solución adoptada por la Comisión europea respecto del acceso tanto a información afectada por un secreto comercial o una cláusula de confidencialidad, es denegarlo, considerando expresamente ambos supuestos como documentos o información excluida del acceso por naturaleza. A criterio del CTBG, esta solución resulta perfectamente trasladable al ámbito de la aplicación del límite del art. 14.1, h) de la LTAIBG, debiendo considerarse que cuando una información sujeta a publicidad activa o solicitada o reclamada por un ciudadano constituye en todo o en parte un secreto empresarial o comercial en los términos de la LSE o está afectada en todo o en parte por una declaración de confidencialidad contenida en una Ley o establecida en los términos previstos en ésta, deben negarse la publicidad o el acceso por aplicación del límite de protección de los intereses económicos y comerciales.

En este sentido, la información desglosada por Beneficio Industrial en los costes de producción corresponde literalmente a información secreta comercial e información confidencial, por su carácter y consecuencia de trascendencia o conocimiento público. De conformidad con el citado Criterio Interpretativo 1/2019, 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 su organización.

De esta manera, entiende SELAE que, de concederse el acceso a la información solicitada con el nivel de desglose pretendido y como consecuencia directa de dicho acceso, se produciría una revelación de información confidencial y afectaría al secreto empresarial que SELAE, como empresa pública, y como contratante, está obligada a proteger.

Las consecuencias que se producirían de esta revelación son las siguientes:

- (a) Empresas competidoras entre sí pueden conocer el % de margen que aplica cada una a sus trabajos como consecuencia de su estrategia comercial o de margen/beneficio.
- (b) Este hecho puede provocar la adopción de medidas comerciales de alteración de precios o de márgenes (incremento o disminución) con el fin de adaptar artificialmente la competitividad de precios de cada una.
- (c) Teniendo en cuenta lo anterior, esta circunstancia afectaría a la competencia y SELAE como sociedad de carácter público, contratante de este tipo de servicios, puede eventualmente verse afectada por: una reducción del número de empresas que se presenten a concursos de SELAE ante un entorno competitivo de menor seguridad y una posible alteración de los precios que SELAE pueda pagar por un servicio de estas características.

Por lo que se refiere al “**Test del interés**”, y aunque se pudiera entender en una primera aproximación que la petición se ampara en una fiscalización de la gestión pública, el grado de detalle con el que se podría ofrecer aconseja fijar una limitación, pues la posible utilidad o interés público de la información no requiere incluir toda la información estratégica de terceros.

Más bien, al contrario, si se tiene en cuenta que (i) existe un riesgo real 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) la aportación de la información solicitada con un nivel de detalle máximo no resulta relevante para determinar la evolución de las inversiones en Spot publicitarios durante el período.

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

“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”.

A la vista de lo anteriormente expuesto, SELAE no puede conceder acceso a la información solicitada con el grado de detalle a que se aspira, toda vez que, de hacerse así, se estarían revelando indebidamente datos que constituyen un secreto empresarial. Son datos absolutamente confidenciales que afectan a los intereses económicos y comerciales de SELAE y de terceros, debiendo prevalecer en todo caso el secreto empresarial y la confidencialidad de dichos datos.

Los importes de las facturas correspondientes a la producción de los Spot de las campañas de Navidad, cualquiera que sea el ejercicio del que se trate, se construyen, como en muchos otros sectores productivos, de i) una parte desglosada de las partidas de gasto, más o menos homogéneas, que en la actual respuesta hemos tratado de recopilar para mayor facilidad en su comprensión, ii) un importe calculado como porcentaje de margen, beneficio industrial o Mark-up, sobre los conceptos anteriores, iii) un importe que aglutina conceptos que no están sujetos al cálculo del margen comercial referido, y el porcentaje correspondiente a la parte impositiva.

Así, el beneficio industrial, que es un porcentaje % calculado sobre la suma de los ítems sujetos a margen, es un concepto que cada productora de las que trabajan con los licitadores de SELAE aplica sobre los importes que componen el presupuesto (la productora es la escogida como de menor precio entre tres presupuestos – ver pliego de condiciones). Este beneficio industrial, ya sea medido como % o como importe es diferente en cada caso, y aplicado por cada productora en función de sus costes, de su estrategia comercial y de su riesgo y ventura, y no puede traslucirse en una información pública, pues corresponde únicamente a ellas y a su contratante, el conocerlo, valorarlo y potencialmente compararlo como es el caso con otros presupuestos para la toma de decisiones.

Por todo ello, se concede **acceso parcial** a la información solicitada y, se adjunta el **Anexo I**, por el que se aportan los datos de coste total y desglosado de la producción del anuncio para la lotería de Navidad de 2025, desglosándose en sus respectivas partidas, excluyendo, como se ha expuesto anteriormente, la información relativa al beneficio industrial, con el fin de proteger los intereses económicos y comerciales de SELAE y de terceros, al amparo del artículo 14.1.h de la Ley de Transparencia.

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

Firmado digitalmente por HUERTA
ALMENDRO JESUS
Fecha: 2025.12.09 17:43:41 +01'00'

Jesús Huerta Almendro