



## Resolución 74/2022

**S/REF:** 001-062135

**N/REF:** R-0055-2022/100-006299

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Hacienda y Función Pública/Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A.

**Información solicitada:** Información sobre administraciones de lotería

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 28 de octubre de 2021 a la SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E., S.A. (SELAE en adelante), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“Solicito la siguiente información desglosada para todos y cada uno de los sorteos extraordinarios de Lotería de Navidad de 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021:*

*Nombre de cada administración que haya vendido lotería para ese sorteo extraordinario, municipio de la administración, provincia de la administración, cantidad de números del sorteo que ha vendido/distribuido la administración (es decir, si una administración ha*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

*vendido sólo 200 décimos del 27543 y nada más, solo habría vendido/distribuido 1 número distinto y este última sería el dato que solicito) y número de premios repartidos en la administración desglosados por categoría (por ejemplo, TAL administración en el sorteo de TAL año 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).”*

2. Mediante escrito de 23 de noviembre de 2021, la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE) acordó, al amparo del artículo 20.1 LTAIBG, ampliar el plazo de un mes para resolver sobre el acceso solicitado. Mediante Resolución de fecha 27 de diciembre de 2021 la SELAE contestó al solicitante lo siguiente:

*“(…) Una vez analizada, esta Sociedad resuelve conceder acceso parcial a la información a que se refiere la solicitud deducida por D. ... al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.a de la LTAIBG, por solicitarse los datos correspondientes al Sorteo de Lotería Nacional de Navidad del año 2021, por referirse a información que está en curso de elaboración.*

*Por otra parte, la información que se ofrece no expresa el municipio de la Administración, sino únicamente la provincia a la que pertenece, con el fin de proteger el derecho de los gestores de los puntos de venta al secreto comercial.*

*Atendiendo a estas limitaciones, se remite adjunto el archivo conteniendo la información requerida.*

*Debe aclararse, en lo que se refiere al “nombre de cada administración que haya vendido lotería para ese sorteo”, que el dato que aparece en la columna “ADMINISTRACIÓN” es el número que SELAE asigna a cada uno de sus puntos de venta integrales (Administraciones de Lotería), y es el que sirve para su identificación.”*

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 21 de enero de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*“SELAE me facilita la información solicitada, excepto la de 2021 por estar en curso de elaboración, y para el resto de años no me da el detalle del municipio de cada administración. Sobre este último punto argumento mi reclamación.*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*SELAE argumenta que "la información que se ofrece no expresa el municipio de la Administración, sino únicamente la provincia a la que pertenece, con el fin de proteger el derecho de los gestores de los puntos de venta al secreto comercial".*

*SELAE, sin embargo, se olvida de que los límites no se aplican de forma directa. El artículo 14.2 de la Ley 19/2013 determina 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". En este sentido, el criterio interpretativo CI/002/2015 del CTBG afirma que "los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos", para lo cual "deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio /test del daño) concreto, definido y evaluable". En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación del límite y se ha limitado a citar el límite, estableciendo que los límites sí operan automáticamente a favor de la denegación, circunstancia que va contra el criterio del CTBG.*

*Además, en un caso como este está claro que debe prevalecer el interés público de lo solicitado. La verdadera rendición de cuentas de SELAE sería poder ver qué ha pasado en cada administración exactamente conociendo su municipio. Esto permitiría ver de qué forma trata SELAE a cada administración y permitiría a la ciudadanía conocer realmente cuánta suerte ha repartido cada administración. Hay que tener en cuenta que muchas de ellas venden que dan más premios que el resto. Conocer estos datos sería lo que realmente permitiría ver que no es así. Se trata, además, de un negocio que se lucra gracias a sorteos públicos que organiza el propio Estado. La ciudadanía tiene derecho, por lo tanto, a conocer los datos de ventas y premios de cada administración. Y saber cuántos números ha vendido cada una y cuántos premios ha dado.*

*Por último, solicito que inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno me dé traslado de los documentos incorporados al expediente, incluyendo las alegaciones de SELAE, y se me otorgue trámite de audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015."*

4. Con fecha 24 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 11 de febrero de 2022 se recibió respuesta de la SELAE con el siguiente contenido:

*"(...) De conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la LTAIBG, esta Sociedad concedió al Sr. ... acceso parcial a la información requerida, aportando los datos solicitados relativos*

a cada Administración de Loterías a nivel de provincia y no de municipio, con el objeto de proteger el derecho de los gestores de la Red de Venta al secreto comercial.

**(...)SEGUNDA. – PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y COMERCIALES**

SELAE considera que la aportación de los datos solicitados con un nivel de desglose de municipio está atentando contra un bien jurídico protegido como son los “intereses económicos y comerciales”, al amparo del artículo 14.1, apartado h) de la LTAIBG.

En particular, (...) fruto de las distintas solicitudes de acceso realizadas y resoluciones suscritas, la aportación de datos por municipio resulta problemática en aquellos municipios españoles en los que existe un único punto de venta (2.245 de un total de 3.468, es decir, en el 65% de la red de administraciones). En esos casos, la información por municipio equivale a la información del concreto punto de venta.

Como consecuencia, SELAE ha aportado en el marco de esta solicitud la información solicitada de números y premios vendidos desglosada en los años solicitados, identificando el punto de venta a que se refieren de acuerdo con el número que SELAE asigna a cada uno de sus puntos de venta integrales (Administraciones de Lotería), y por tanto siendo posible diferenciar unos puntos de venta de otros, pero localizándolos a nivel de provincia y no de municipio con el objeto de proteger el derecho de los gestores de la Red de Venta al secreto comercial.

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:

(...) 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): (...)*

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

*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 [de] 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 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 Sr. ... 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 (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 (2.245 de un total de 3.468, es decir, en el 65% de la red), 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.*

### **TERCERA. – TEST DEL DAÑO Y TEST DEL INTERÉS**

*Concluida la concurrencia para este caso concreto de intereses económicos y comerciales como bien jurídico protegido, tal y como expresa la exposición de motivos de la Ley y el Criterio Interpretativo 1/2019, procede a continuación realizar el test de daño y el test de interés.*

*Indica el tantas veces citado Criterio Interpretativo 1/2019 que: (...)*

*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 (...) 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.*

*Por lo que se refiere al “Test del interés”, y aunque se pudiera entender en una primera aproximación que la petición del (...), se ampara en una fiscalización de la gestión pública, el grado de detalle con el que se pretende obtener 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) la aportación de la información del municipio de cada punto de venta que solicita el (...) únicamente es relevante a los efectos de identificar de forma indirecta pero concreta el punto de venta a que se refiere, sin que resulte relevante para determinar la ratio entre décimos vendidos y premios repartidos por los distintos puntos de venta individualizados de acuerdo con la*

nomenclatura de SELAE y localizados geográficamente por provincias, dato que no revela la identidad de cada uno de ellos y que impide en consecuencia que se revele información que restrinja la competencia.

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: (...)”

5. El 15 de febrero de 2022, se trasladaron al interesado las alegaciones formuladas por SELAE a fin de que manifestase lo que tuviese por conveniente. El 1 de abril de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

*“Me reafirmo en todo lo expresado en mi reclamación y pido que se siga adelante con el presente expediente. Que en otras solicitudes yo, u otros miembros de Maldita hayan pedido información desglosada por provincia, no impide que en esta ocasión se pida por municipio y que en el caso de su denegación pueda mostrar mi disconformidad y pedir que el Consejo resuelva sobre el asunto.*

*La información solicitada podría perjudicar los intereses económicos de las administraciones, pero no nos olvidemos que son concesiones.*

*Por lo tanto, son personas físicas o jurídicas lucrándose gracias a una concesión del Estado. La ciudadanía tiene derecho a conocer cuántos premios reparte y cuánto vende realmente cada una de ellas. En la ponderación debe prevalecer claramente el interés público de lo solicitado y la rendición de cuentas por encima del posible perjuicio y del límite. Cabe mencionar, además, que SELAE podría estar tratando mejor a unas administraciones que otras (dejándoles vender más o menos números distintos). Conocer esta información redundaría en el interés de las propias administraciones para conocer estos datos y que el proceso de reparto de números de venta sea limpio y transparente. Cuanta más transparencia en el proceso menos posibilidades de que se gestione o administre mal o que se perjudique a alguien de forma indiscriminada.*

*No tiene sentido además el argumento de SELAE sobre su perjuicio respecto a otros competidores de venta de lotería como podría ser ONCE. Ya que SELAE publica de forma activa sus datos totales de ventas y premios. Por lo tanto, ese perjuicio ya estaría causado, ya que aunque no se sepa cuánto ha vendido cada administración sí se sabe cuánto ha vendido en total SELAE. De hecho, SELAE entrega los datos de ventas por administración aunque sin indicar cuál es cada una. El perjuicio en ese caso sería lo mismo. No cabe esa aplicación del límite por perjuicios económicos.”*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el nombre de cada administración que haya vendido lotería para el sorteo extraordinario de Navidad de los años 2017 a 2021 (ambos inclusive), municipio de la administración, provincia de la administración, cantidad de números del sorteo que ha vendido/distribuido la administración y número de premios repartidos en la administración desglosados por categoría.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

SELAE concede el acceso parcial a la documentación requerida por el solicitante de acceso en aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 de la LTAIBG en relación con el artículo 14.1.h) del mismo cuerpo legal, facilitando toda la información solicitada a excepción del detalle de desagregación por municipio *con el objeto de proteger el derecho de los gestores de la Red de Venta al secreto comercial.*

4. Para valorar la conformidad con la LTAIBG de la resolución ahora recurrida debemos comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en aquella ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 que *«[t]odas 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»*, configurándose desde su preámbulo de forma amplia, al disponer que (i) son titulares todas las personas, (ii) podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y, finalmente, (iii) que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que

*«"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».*

*«(...) ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece*

configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: «(...) 2. 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». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley».

Criterio que ha sido reiterado posteriormente en sus sentencias de 10 de marzo de 2020, de 11 de junio de 2020, de 19 de noviembre de 2020 y, finalmente, de 29 de diciembre de 2020.

5. Para analizar el concepto de intereses económicos y comerciales debe tenerse también presente el [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)<sup>7</sup>, de 24 de septiembre, dictado en desarrollo de las funciones previstas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG, en el que se alcanzan las siguientes conclusiones:

*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 el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.*

*III. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la*

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html)

*“confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.*

*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 esta 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. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas*

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.”

6. Sentado lo anterior, es preciso reiterar que tanto la normativa aplicable, como la doctrina elaborada por este Consejo a través de sus resoluciones y criterios interpretativos y, en la misma línea, la jurisprudencia de los tribunales, inciden en que a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por la Administración; justificación que, como se ha reflejado anteriormente en el Fundamento Jurídico 4, debe basarse en una ponderación de intereses –el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso- aplicada al supuesto específico que se examina.

En el caso que nos ocupa, SELAE fundamenta la aplicación del límite de acceso a la información pública establecida en el artículo 14.1.h), mediante un análisis sobre la aplicación del anteriormente citado Criterio Interpretativo, así como de la LTAIBG, procediendo a realizar el test del daño y el test del interés.

A juicio de este Consejo de Transparencia se encuentra suficientemente justificada la aplicación del límite invocado. En este sentido, se ha de partir del hecho de que un alto porcentaje (65%) de las administraciones que venden lotería son el único punto de venta en sus respectivos municipios. Teniendo en cuenta que, como alega SELAE, los servicios prestados por estas 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.

En consecuencia, se constata que el perjuicio alegado es real y no meramente hipotético, y ha quedado acreditado, no concurriendo, a juicio de este Consejo ningún interés superior, público o privado, que pueda justificar el acceso requerido.

Por todo lo anteriormente expuesto, la presente reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E., S.A., de fecha 27 de diciembre de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>8</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>9</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)<sup>10</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>