



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 10/03/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:**

**N/REF:** R-0655-2022 / 100-007142 [Expte. 185-2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** SELAE / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

**Información solicitada:** Premios no vendidos de lotería

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 8 de julio de 2022 a la SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO (en adelante, SELAE) / 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:

*«Hace tiempo cuando publicaban ustedes las listas de los premios de la Lotería Nacional indicaban si el primer premio o segundo premio había resultado invendido.*

*Desconozco donde puedo ver estos datos actualmente.*

*Les solicito si es factible que me indiquen por favor como me puedo enterar de lo anteriormente indicado en cada sorteo.»*

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

2. La SELAE respondió por correo electrónico de 14 de julio de 2022, en el que contestó a la solicitante lo siguiente:

*«Atendiendo a su solicitud, le informamos que los datos a los que Ud. quiere acceder se consideran confidenciales y por política interna de esta Sociedad no se publican.»*

3. Mediante escrito registrado el 17 de julio de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*«Hace tiempo publicaban los premios de Lotería Nacional que habían sido invendidos, me refiero a los primeros y segundos premios, y ahora no lo dicen por los motivos que indican.»*

*Por transparencia, imagen y seriedad considero que se deberían publicar, sabiendo que también Hacienda se lleva un 20% de determinados premios.*

*El sorteo de Lotería Nacional es muy conocido a nivel mundial (sorteo de Navidad), y todos los sorteos semanales para no saber los datos que indico...*

*Debido a lo anterior considero que deberían ser públicos estos datos como en otros sorteos, Bonoloto, Euromillones, Primitiva, etc.»*

4. Con fecha 18 de julio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la SELAE al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 8 de agosto de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

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

*SELAE considera que la aportación de los datos solicitados 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.*

*De conformidad con lo dispuesto en el Manual de funcionamiento para la gestión de los servicios del punto de venta de SELAE (REDV 02A06 V6.0) se denomina “Lotería invendida” a aquella parte de la Lotería Nacional® preimpresa por la Fábrica Nacional*

---

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

*de La Moneda y Timbre que, una vez consignada y repartida a los puntos de venta integrales de la Red de Ventas de SELAE, no se ha vendido minutos antes de la celebración del sorteo. Dentro de la fecha límite establecida en el citado Manual (siempre antes del sorteo) los puntos de venta deben comunicar a SELAE los datos relativos a la lectura y transmisión de los billetes y décimos no vendidos a través de un terminal online. Esta información se tiene en cuenta, entre otros, para efectuar la liquidación a los puntos de venta a efectos de ventas, comisiones, impuestos y demás conceptos. Una vez comunicada esta información, se invalida el billete o boleto como medida de seguridad y, tras la celebración del sorteo, la lotería invendida preimpresa se devuelve físicamente a SELAE (directamente a la central de SELAE o a través de sus delegaciones comerciales), para su control, almacenamiento, auditoría y posterior destrucción (al tratarse de lotería sobrante no vendida).*

*Es un objetivo de SELAE minimizar el volumen de Lotería invendida, por suponer una inversión en papel, transporte y almacenamiento sin retorno en ventas, lo cual se debe conjugar con la necesidad de poner suficiente Lotería en circulación para satisfacer la demanda de los consumidores, especialmente en lo que respecta a determinados números o terminaciones.*

*En consecuencia, SELAE planifica la emisión de billetes en función de las ventas esperadas (nótese que el volumen de lotería que se imprime y se pone en circulación es exactamente igual para cada número que entre en juego, asumiendo SELAE el riesgo de que los números premiados puedan haberse vendido en la totalidad de su emisión, en cuyo caso se produciría una pérdida económica, y viceversa. Es decir, al ser un juego de azar con premios de carácter fijo, no dependiente de la recaudación, SELAE debe pagar todos los premios obtenidos, sean estos o no superiores a la recaudación obtenida. En un caso extremo, por ejemplo, SELAE tendría que abonar todos los premios obtenidos de la venta del 100% de la emisión de un número, que fuese el único que se ha vendido, concluyendo en unas pérdidas económicas muy cuantiosas, al ser muy superior el importe que SELAE tendría que abonar por los premios frente al importe que hubiese obtenido SELAE con los ingresos de la lotería invendida. Al revés, de un número premiado del que no se hubiese vendido ninguna fracción, SELAE obtendría todo el beneficio, como consecuencia de las ventas obtenidas, sin la deducción que supondría el pago de premios.*

*En el modelo de negocio de SELAE, la mayoría de los números de Lotería preimpresa que se ponen a la venta son asignados a puntos de venta concretos por su histórico en ventas en esos números, ya popularizados en su entorno, y previa solicitud de estos, y las decisiones sobre cambios en el volumen de emisión de cada sorteo impactaría*

*directamente en sus ventas y, por ende, en las de SELAE. Así, es preciso destacar que, a mayor emisión de billetes y décimos de Lotería, y sin certeza de mayores ventas, SELAE incurriría en unos costes mayores (papel e impresión, logística, almacenamiento y destrucción).*

*De lo expuesto anteriormente queda claro, por tanto, que es primordial que exista un equilibrio entre la expectativa de venta y la emisión de billetes y décimos de Lotería, puesto que, de no ser así, la parte invendida crecería, e impactaría directamente y de manera importante en el resultado de SELAE.*

*Se trata, en definitiva, de decisiones comerciales y con fines estratégicos que implican riesgo económico para SELAE y tienen un impacto en su red de ventas.*

*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 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 el proceso de creación y distribución de bienes y servicios del sujeto o sujetos a que se refiere o la integridad en el proceso de negociación en el ámbito económico (por ejemplo, daños a la capacidad competitiva o las posiciones de los titulares, secretos comerciales, procedimientos de producción, estrategias comerciales, listas de clientes, etc.), frente a la obtención, el uso y la divulgación ilícita de la misma.*

*En segundo lugar, tanto el secreto comercial como la información confidencial, definidos en el citado Criterio Interpretativo 1/2019 como los “conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados”, en el primer caso, y la “información que, por razón de su contenido o del ámbito material a que afecta, puede perjudicar, en caso de ser divulgada, 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 sus posiciones negociadoras en el ámbito económico”, en el segundo caso, están amparados por la Ley frente a la obtención, el uso y la divulgación ilícita de la misma.*

*De hecho, para considerar que una determinada información constituye propiamente un secreto comercial o empresarial, tanto 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, como, en derecho interno, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de secretos empresariales, establecen un triple requisito: a) Que la información no sea “generalmente conocida” en los términos definidos en la norma; b) Tener un valor en el mercado precisamente por no ser conocida, y c) Haber sido objeto por parte de su propietario de medidas “razonables” para evitar su divulgación. Cuando la información de que se trate se ajuste a estas tres condiciones será considerada secreto comercial y empresarial y se beneficiará de la protección establecida frente a los infractores.*

*Estos razonamiento son claramente aplicables a la situación que nos ocupa, ya que la información sobre Lotería invendida es una parte fundamental del negocio de Lotería Nacional de SELAE (juegos pasivos), de carácter confidencial, existiendo el riesgo de que, en caso de divulgarla, se ponga en conocimiento de otros operadores de juego de la competencia información sensible que pudiera desequilibrar las relaciones comerciales existentes, dotándoles, innecesariamente, de herramientas que*

*perjudiquen la posición negociadora de SELAE en el mercado o dejando a SELAE en desventaja competitiva por la desigualdad en la información publicada por los distintos operadores del sector del juego.*

*Además, cabe recordar que, 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 está sometida desde su constitución al Derecho Privado. La Red de Ventas de SELAE 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. Además, 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 Nacional, bien sean comercializadores de otros juegos distintos de las loterías, que, por supuesto, no revelan información de lo que no han vendido.*

*No obstante, SELAE satisface el interés público con datos ya públicos, notorios y profusos, sobre la gestión de ingresos, premios y todas las actividades realizadas por SELAE, que SELAE publica en su Portal de Transparencia, donde figuran, entre otros, la Memoria integrada de SELAE, además de otra información de carácter institucional y organizativa, económica y presupuestaria o en materia de contratación, convenios y patrocinios.*

*No consideramos, por tanto, que la información solicitada por la Sra.(...) deba calificarse como información pública, ya que se trata de acceder a detalles del negocio de una sociedad mercantil, que no publicaría un operador de juego privado. Y el sólo hecho de la titularidad pública de las acciones de SELAE no permite considerar a una sociedad mercantil estatal que opera en el mercado de peor condición.*

*Más aún, desde un punto de vista estratégico y, en dicho contexto, teniendo en cuenta el impacto reputacional y su efecto económico, el hecho de suministrar información sensible podría afectar su relación con otros operadores de juego extranjeros asociados con SELAE (i.e. en la Comunidad de Euromillones), ya que dichos operadores podrían tener serias dudas de que, en el futuro, otra documentación sensible o confidencial que les pueda afectar pueda ser susceptible de ser publicada ante un requerimiento similar, lo que afectaría dramáticamente a la reputación y al negocio de SELAE.*

*Por todo lo expuesto anteriormente, podemos concluir que si se accediera a la petición de D.ª (...) se estaría proporcionando información sensible de SELAE desde un punto de vista comercial, y, dar acceso a la misma, implicaría proporcionar a la solicitante información estratégica y de negocio que resultan esenciales para garantizar los intereses económicos, comerciales y de protección intelectual o industrial de SELAE y sus puntos de venta. Y aún más si tenemos en cuenta que SELAE opera en el mercado en régimen de libre competencia con otros operadores de juego que tienen juegos similares a la Lotería Nacional.*

*Por tanto, no cabe duda de que proporcionar a terceros información sobre Lotería invendida y, más concretamente, sobre premios de lotería que no se hayan vendido, abre la puerta a que dicha información llegue a manos de los competidores, causando un grave perjuicio para los intereses comerciales de SELAE, que vería disminuir toda ventaja competitiva que haya podido conseguir con la inversión efectuada en este juego.*

#### **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:*

*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 de Lotería invendida de cada número y sorteo, como solicita la Sra. (...) y como consecuencia directa de dicho acceso, se produciría:*

*1) Revelación de la estrategia de emisión de Lotería Nacional de SELAE, es decir, la cantidad que se pone a la venta. Esta estrategia responde a las necesidades del negocio y a la demanda esperada de los sorteos. Podría cuestionarse su magnitud o dimensionamiento si se revelan los datos de Lotería invendida, fomentando o influyendo en las decisiones comerciales estratégicas que a la postre pudiesen tomarse.*

*2) La estrategia de abonos (números que se asignan automáticamente a puntos de venta por interés comercial mutuo de SELAE y del punto de venta) podría también verse influida por una solicitud mayor de estos números, lo que obligaría a emitir mayor volumen de billetes o décimos de otros números con menos posibilidad de venta, con sus costes asociados.*

*3) En sorteos con alto porcentaje de Lotería invendida, podría cuestionarse erróneamente la posibilidad de una emisión más baja, que implicaría una pérdida de ventas de abonos de puntos de venta, puesto que reducir la emisión supone vender menos abonos, que se agotan.*

*4) La Lotería invendida solo afecta a los puntos de venta integrales, y, de suministrar esa información, se desvelarían datos que afectan a la estrategia de distribución de SELAE a través de otros canales que venden Lotería Nacional en diferente formato, preimpreso y en resguardo.*

*5) La información sobre Lotería invendida se utiliza, además, para atender o denegar las peticiones de nuevos abonos (según se indica en el Procedimiento de Programación y Distribución de Lotería Nacional (GEOP 02V01), puesto que se tiene*

*en consideración el porcentaje de devolución de las administraciones solicitantes. El dato de Lotería invendida por número es por tanto confidencial en la gestión de las administraciones y puede aportar información sensible para SELAE.*

*6) Parte de la Lotería invendida forma parte del beneficio de SELAE, que es público en su conjunto, pero no debe ser conocido por partidas, al ser esta información de carácter confidencial que podría ser utilizada por otros operadores para competir en desigualdad de condiciones. Los billetes o décimos de Lotería invendida son un producto físico que debe producirse, repartirse, almacenarse y destruirse, y estas actividades están, a su vez, sujetas a la relación comercial de SELAE con terceros proveedores de servicios. El conocimiento, cuestionamiento o influencia en la toma de decisiones de SELAE por parte de terceros podría sesgar, entre otros, la oferta de servicios relacionados, su coste o duración.*

*En resumen, ofrecer el dato de números y cantidades invendidas de los sorteos de Lotería Nacional pone en riesgo la sostenibilidad del negocio de SELAE, al desvelar información de porqué se adoptan determinadas decisiones relativas a emisiones y abonos, que podrían cuestionarse o utilizarse para adoptar una determinada posición prevalente en el mercado.*

*Por lo que se refiere al “Test del interés”, y aunque se pudiera entender en una primera aproximación que la petición de la Sra. Díaz Martín 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 empeoramiento de la posición competitiva de SELAE por la vía de la asimetría en la información que manejarían los actores del sector 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 tanto si tal competencia tiene lugar en el ámbito ordinario de la actividad económica, como en el marco de la contratación pública y en el que, además, se restrinjan las desventajas competitivas.*

*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.*

*(ii) SELAE facilita información suficiente que permite la fiscalización de la actividad de esta sociedad mercantil.*

*(iii) La información sobre Lotería invendida no reviste un interés público superior, solo es relevante a efectos contables, internos de SELAE, y su divulgación perjudica el interés de SELAE, como ha quedado demostrado anteriormente. El interés público se satisface con datos ya públicos, notorios y profusos, sobre la gestión de ingresos, premios y todas las actividades realizadas por SELAE, que SELAE publica en su Portal de Transparencia, donde figuran, entre otros, la Memoria integrada de SELAE, además de otra información de carácter institucional y organizativa, económica y presupuestaria o de contratación.*

#### **CUARTA. – SOBRE EL TRÁMITE DE ALEGACIONES DE TERCEROS.**

*El artículo 19.3 de la LTAIBG prevé que, en caso de que la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para realizar alegaciones. A este respecto, la información afecta, además de a SELAE, a sus puntos de venta integrales, que está conformada actualmente por más de 3.465 puntos de venta integrales (administraciones de loterías), por lo que no resulta viable por los medios de los que SELAE dispone, ni proporcionado, tal trámite, siendo además que SELAE tiene argumentos claros a la vista del test del interés y test del daño antes mencionados en favor de la protección de los intereses económicos y comerciales tanto de SELAE como de su Red de Venta y frente a restricción de la competencia.*

#### **QUINTA.- CONCLUSIÓN**

*A la vista de lo anteriormente expuesto, SELAE se reitera en su resolución de no conceder acceso a la información solicitada con el grado de detalle a que (...) aspira, toda vez que, de hacerse así, se estarían revelando indebidamente datos que afectan a los intereses económicos y comerciales de SELAE, debiendo prevalecer en todo caso el secreto comercial y la confidencialidad de la actividad realizada por SELAE y siendo además una información que no se ampara en una fiscalización de la gestión pública.»*

5. El 13 de febrero de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 21 de febrero de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

*«1º Como comprador de Lotería a SELAE, es normal que en los sorteos a celebrar se indica con antelación, la cuantía en euros que toca en el primer premio, segundo premio y tercer premio si lo hubiese, y se hace publicidad de ello, y por ese motivo compro la Lotería Nacional, por lo que no publicar si estos números se han invendido, no es lógico, máxime cuando el motivo de comprar Lotería son los premios que se ponen en juego.*

*2º (...) esta forma de actuar personalmente no me parece razonable.*

*3º He leído en diferentes ocasiones que la Lotería Nacional reparte el 70% en premios, salvo error por mi parte. No saber si los primeros premios han sido invendidos, no se puede saber a qué corresponde ese 70%...*

*4º La Lotería Nacional es conocida mundialmente por su antigüedad, tradición, seriedad y buen nombre (...), una de las bases de este sorteo es la transparencia (...).*

*5º Para mí, fiscalizar un sorteo sería saber importe de ventas, premios pagados, premios no pagados, premios invendidos en su totalidad, beneficios de cada sorteo, gastos del sorteo, etc., y este no es el caso, ni lo estoy pidiendo. Sólo quiero saber si el primer premio y el segundo premio de cada sorteo han sido invendidos, porque además esto ya lo publicaban hace años y dejaron de publicarlo.*

*6º En cuanto a los temas comerciales que indica SELAE en sus alegaciones para no informar si los premios principales han sido invendidos, no lo entiendo (...).*

*7º Respecto a lo que indica SELAE en sus alegaciones de que es uno de sus objetivos minimizar el volumen de Lotería invendida, por suponer una inversión en papel, transporte y almacenamiento sin retorno de ventas (...). En consecuencia, SELAE planifica la emisión de billetes en función de las ventas esperadas. Por lo anterior entiendo que se debería decir cuando los premios principales han sido invendidos (...).»*

## 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 acceso a información sobre los números que no han resultado vendidos de los dos primeros premios de la lotería.

La entidad requerida denegó el acceso a la información alegando que tiene carácter confidencial de acuerdo con la política interna de la Sociedad.

<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>

Presentada la reclamación, es en fase de alegaciones en este procedimiento cuando la SELAE argumenta la denegación del acceso, invocando por primera vez ante este Consejo la concurrencia del límite de la protección de sus intereses económicos y comerciales. En esencia, tras realizar el *test de daño*, concluye que *«ofrecer el dato de números y cantidades invendidas de los sorteos de Lotería Nacional pone en riesgo la sostenibilidad del negocio de SELAE, al desvelar información de por qué se adoptan determinadas decisiones relativas a emisiones y abonos, que podrían cuestionarse o utilizarse para adoptar una determinada posición prevalente en el mercado.»*

4. Como cuestión previa es preciso recordar que el momento oportuno para invocar la concurrencia bien de causas de inadmisión (artículo 18 LTAIBG), bien de límites al acceso a la información (artículo 14 LTAIBG), es el del dictado de la resolución y no una vez interpuesta la reclamación ante este Consejo. En este caso, la inicial resolución sobre el acceso solicitado se limita a denegar la información alegando que se trata de datos con *carácter confidencial* y que, *por política interna de la Sociedad, no se publican*.

Esa mera afirmación, sin añadir ninguna otra consideración, no resulta en absoluto suficiente para justificar la denegación de la información solicitada y obvia el alcance amplio del reconocimiento y la formulación legal del derecho de acceso a la información pública. Es en trámite de alegaciones, como se ha adelantado, cuando SELAE vincula expresamente ese carácter confidencial con la protección de los intereses económicos y comerciales de la entidad, invocando expresamente la concurrencia del artículo 14.1.h) LTAIBG.

5. Sentado lo anterior no es posible desconocer que este Consejo ha resuelto un asunto similar en la resolución R/416/2022, de 3 de noviembre, en la que se cuestionaba la denegación de la información relativa a los premios no cobrados por los beneficiarios durante 2021 (con desglose de fechas y tipos de premios). En aquel asunto, la SELAE fundamentó la denegación del acceso (ya en la resolución inicial) en la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG que también se invoca en este caso respecto de la divulgación de datos relativos a los premios de Lotería Nacional invendidos (en concreto, los dos primeros), argumentando en unos términos muy similares a los expresados en esta reclamación.

Por tanto, en la misma línea que en la citada resolución, debe comprobarse en este caso si está suficientemente justificado que la divulgación de los datos sobre premios invendidos supone un perjuicio real, no meramente hipotético, a los intereses económicos y comerciales de la SELAE, por ser susceptible de perjudicar la posición de

la entidad en los ámbitos de la competencia y la integridad en los procesos negociación.

Desde la perspectiva apuntada, y por lo que concierne al concepto de *intereses económicos y comerciales* debe traerse a colación el [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)<sup>7</sup>, dictado por este Consejo en función de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que se pone de manifiesto que:

*«1. 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.*

*2. 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”.*

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

*4. 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:*

---

<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)

*Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.*

*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.*

*Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.*

*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.*

*5. 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.*

*6. 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*

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

*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.*

*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).*

*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.*

*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.*

*Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.*

*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.»*

Al criterio anterior debe añadirse la necesidad de interpretar restrictivamente los límites al ejercicio del derecho con arreglo al criterio consolidado de este Consejo y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) se señala 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.»*

6. La aplicación de la doctrina y jurisprudencia expuestas conduce, en este caso, a diferencia del resuelto en la citada R/416/2022 (que se estimó parcialmente), a la desestimación de la presente reclamación en la medida en que se ha razonado de forma suficiente el daño a los intereses comerciales y económicos de la empresa, habiéndose aplicado de forma veraz y proporcionada el límite invocado.

En efecto, en este caso, la SELAE sí argumenta y profundiza el valor empresarial y de competitividad que posee dicha información para la empresa, razonando, con proyección al caso, por qué constituye información técnica, comercial 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—* y por qué su divulgación afecta de forma negativa a la posición competitiva de la SELAE.

Dicha argumentación se proyecta en dos direcciones. Por un lado, frente a sus competidores, cuando señala que *«la información sobre Lotería invendida es una parte fundamental del negocio de Lotería Nacional de SELAE (juegos pasivos), de carácter confidencial, existiendo el riesgo de que, en caso de divulgarla, se ponga en conocimiento de otros operadores de juego de la competencia información sensible que pudiera desequilibrar las relaciones comerciales existentes, dotándoles, innecesariamente, de herramientas que perjudiquen la posición negociadora de SELAE en el mercado o dejando a SELAE en desventaja competitiva por la desigualdad en la información publicada por los distintos operadores del sector del juego.»*

Por otro lado, frente a la red de ventas de la propia SELAE, red comercial que es 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»;* se trata, por tanto, de empresarios *«que pugnan entre sí por ofrecer la gestión más eficaz en la comercialización de los juegos»* y que se verían igualmente afectados, en esa competencia, en caso de conocerse los boletos que no han vendido.

De particular interés resulta la realización del *test del daño* y el *test de interés* al que alude el Criterio Interpretativo 1/2019. En relación con el primero, SELAE argumenta los puntos concretos que quedarían afectados por la divulgación de la información, y de qué forma implicaría una restricción a la competencia que afecta a su posición.

Alega, así, que la divulgación de los premios invendidos implica la revelación de la estrategia de emisión de billetes de la compañía (cantidad de billetes que se pone a la venta) en la medida en que *podría cuestionarse su magnitud o dimensionamiento si se revelan los datos de Lotería invendida, fomentando o influyendo en las decisiones comerciales estratégicas que a la postre pudiesen tomarse*. Asimismo, argumenta que se afecta a su estrategia comercial de abonos (números asignados a puntos de venta concretos, que podrían causar bajas, especialmente en sorteos en que se conozcan datos de alto porcentaje de lotería invendida), así como a su estrategia de distribución por otros canales (pues *podría cuestionarse erróneamente la posibilidad de una emisión más baja, que implicaría una pérdida de ventas de abonos de puntos de venta, puesto que reducir la emisión supone vender menos abonos, que se agotan*). Además, se conocería esta partida concreta dentro del beneficio de SELAE (que es público en su conjunto, pero no por partidas concretas), poniendo en riesgo la sostenibilidad del negocio al desvelar las razones de determinadas decisiones de emisiones y abonos.

En definitiva, como se ha adelantado, las razones anteriores evidencian la afectación de la estrategia comercial de la empresa, cuyo conocimiento por parte de terceros implica un daño a sus intereses económicos, sin que se aprecie (en el *test de interés*, y tal como considera la entidad) que el acceso a la información sobre lotería invendida revista un interés público o privado superior, teniendo en cuenta, además, que la sociedad publica en su Portal de Transparencia los datos sobre la gestión de ingresos, premios y otras actividades de la entidad (información institucional, organizativa, económica y presupuestaria).

7. En conclusión, este Consejo considera que SELAE ha justificado que la divulgación de la información que se pide es susceptible de debilitar su posición en el mercado y frente a sus competidores, de causarle un daño económico real, y de hacer accesible a los competidores sus conocimientos exclusivos de carácter comercial, que son los parámetros a tener en cuenta para considerar aplicable el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG, sin que se aprecie la prevalencia de un interés en acceder a la mencionada información; por lo que, en consecuencia, la reclamación debe ser desestimada al resultar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO (SELAE) / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

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 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>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>

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