



Resolución 022/2020

S/REF: 001-038479

N/REF: R/0022/2020; 100-003333

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Consumo

Información solicitada: Datos usuarios incluidos en "Análisis perfil jugador online"

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA (Departamento del que dependía en ese momento la DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO, aunque en la actualidad lo haga del MINISTERIO DE CONSUMO), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 14 de noviembre de 2019, la siguiente información:

(...) los datos anonimizados de todos y cada uno de los usuarios únicos incluidos en los informes Análisis del perfil del jugador online, publicados por la Dirección General de la Ordenación del Juego, correspondientes a los años 2014, 2015 y 2016-2017 (este último es bianual). En concreto, solicito que en cada caso, se incluya el dato del balance anual (pérdidas o ganancias) de cada uno de los usuarios.

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

Tal y como estipula la ley 19/2013 en su artículo 2 esta norma es aplicable a la Administración General del Estado, de la que depende el Ministerio de Hacienda y, por tanto, la Dirección de la Ordenación del Juego. Se trata de información pública que, según el artículo 13, se define como 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. Asimismo, no se incurre en ninguno de los límites que establece el artículo 14.

2. Mediante resolución del MINISTERIO DE HACIENDA de fecha 12 de diciembre de 2019, el solicitante obtuvo la siguiente respuesta:

A la vista de la solicitud de información que se acaba de señalar, le informo:

De acuerdo al artículo 18.1.c] de la Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En este sentido, el Criterio Interpretativo número 7 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno [CTBG], de fecha 12 de noviembre de 2015, establece que, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a] Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b] Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

A mayor abundamiento, los datos solicitados, aun cuando se anonimizaran, constituyen datos generados por la actividad de juego de sus titulares, que deben ser recogidos por los diferentes operadores de juego regulado, quienes en última instancia de conformidad con el artículo 13 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, han de ponerlos a disposición de la Dirección General de Ordenación del Juego para el cumplimiento de las competencias que este organismo tiene legalmente encomendadas, no recogándose en la normativa la posibilidad de cesión a un tercero.

Así mismo, en cuanto a la solicitud del “dato del balance anual [pérdidas o ganancias] de cada uno de los usuarios”, incurre en la previsión de inadmisión del artículo 18.1.c de la Ley 19/2013 [“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”], en la necesidad de realización de trabajos de agrupación, y determinación de balances anuales que pudieran conducir a la satisfacción de la solicitud.

Es decir, en la actualidad la Administración no dispone de la información de tal manera que permita ser extraída de acuerdo a los criterios condicionados fijados en la solicitud. (...)

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 11 de enero de 2020, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

(...) respuesta se basa en dos argumentos que, a juicio del solicitante, no tienen fundamento jurídico.

Por un lado, se alude a que la información solicitada no se puede facilitar porque esto supondría una reelaboración de la misma, pues la DGOJ estaría "en la necesidad de realización de trabajos de agrupación, y determinación de balances anuales que pudieran conducir a la satisfacción de la solicitud". "Es decir, en la actualidad la Administración no dispone de la información de tal manera que permita ser extraída de acuerdo a los criterios condicionados fijados en la solicitud".

Lo que se pedía en la solicitud son los datos en bruto con los que se realizaron dichos informes, que los presentan en forma de tablas y gráficas, no reelaboración o presentación adicional alguna. En los informes en cuestión aparece un listado de percentiles de pérdida/ganancia de los jugadores, información que solo se puede obtener si se tienen los datos solicitados ya que es una operación estadística que se realiza sobre los datos anonimizados de los jugadores.

El otro argumento alude al artículo 13 del Real Decreto 1613/2011 en el que, explican, no se recoge “la posibilidad de cesión [de datos] a un tercero”. Sin embargo, la ley de Transparencia establece que es información pública "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". Por tanto, no se establece ningún límite sobre el origen de la información, que en este caso provendría -según el escrito de la DGOJ- de los operadores.

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

Además, en el artículo 13 del Real Decreto al que aluden ni se establece su cesión a terceros ni se prohíbe: no hay referencias al respecto.

4. Con fecha 15 de enero de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA (del que dependía en ese momento la DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO), al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 7 de febrero de 2020, el mencionado Ministerio reiteró la argumentación contenida en su resolución y las completó con las siguientes alegaciones:

(...) Con carácter introductorio y dado que la solicitud se refiere a una información recogida en el documento “Análisis del perfil del jugador online” se ha de señalar que éste es un documento elaborado periódicamente por la Dirección General de Ordenación del Juego y puesto a disposición tanto del sector como del público en general con la finalidad de ofrecer una visión integrada y global de los jugadores, de sus operaciones de juego, sus preferencias y hábitos de consumo. El informe trata de dar respuesta a cuestiones tales como “¿Quién juega online?”, “¿Cuál es su perfil medio de juego?”, “¿Cuáles son los hábitos de depósitos y retiradas de dinero de los jugadores?”, “¿Qué medios de pago utiliza?”, “¿En qué juegos participan los españoles?”, “¿Existe alguna relación entre los diferentes juegos?”, “¿Cuál es su nivel de gasto?” o “¿Cuál es la relación entre el gasto y la participación?”. El valor de este estudio es proporcionar una aproximación complementaria a las magnitudes económicas de evolución de la actividad, en este caso desde el punto de vista del comportamiento de los consumidores. Su utilidad es poder apreciar patrones, tendencias e interrelaciones en el consumo de juegos, con la correspondiente perspectiva temporal. Y ello a partir de una muestra de usuarios sino de la totalidad del consumo de juegos de azar online sujetos a licencia de la Dirección General de Ordenación del Juego. Una visión del informe está disponible en el siguiente enlace: <https://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>

En este contexto, es necesario describir, siquiera brevemente, cuál es el proceso que permite generar la información contenida en el informe en cuestión. Este proceso se inicia con la fuente de información de la que dispone la Dirección General de Ordenación del Juego para la elaboración del “Análisis del perfil del jugador online”.

Esta fuente no es única, sino que está constituida por una pluralidad de ellas, en concreto por cada uno de los sistemas de control interno (SCI) – es decir, del conjunto de componentes destinados a registrar la totalidad de las operaciones y transacciones realizadas en el desarrollo de los juegos al objeto de garantizar a la Dirección General de

Ordenación del Juego la posibilidad de mantener un control permanente sobre las actividades de juego del operador- de cada uno de los operadores. A través de su SCI cada operador posibilita a los servicios de inspección de la Dirección General de Ordenación del Juego el acceso al conjunto de datos necesarios para el ejercicio de sus funciones (los datos generados por la actividad de juego de sus titulares y recogidos por los operadores de conformidad con el artículo 13 del Real Decreto 1613/2011, de 27 de mayo), los cuales en función de las finalidades perseguidas son tratados por medio de distintos procesos de agregación y de análisis. Estos procesos, que siempre exigen un desarrollo singular previo a su implementación, y uno de los cuales da como resultado el informe “Análisis del perfil del jugador online”, no generan ningún tipo de “resultado intermedio”, “producto” o “dato en bruto” susceptible de ulterior manipulación, ya sea ésta compleja o sencilla, más allá del informe de referencia.

Por lo tanto, la solicitud de información objeto de reclamación, es decir, “los datos anonimizados de todos y cada uno de los usuarios únicos incluidos en los informes Análisis del perfil del jugador online” acompañados en cada caso del “dato del balance anual [pérdidas o ganancias] de cada uno de los usuarios”, no consistiría en la mera anonimización de los datos de identidad (y otros, como sexo o edad) de entre 1,2 y 1,47 millones de jugadores disponibles en un “producto” preexistente, sino en el desarrollo ad hoc y posterior puesta en marcha de un nuevo proceso informático que, posibilitado el acceso de la DGOJ a cada una de las fuentes de información constituidas por el SCI de cada operador, permita el adecuado tratamiento de los datos – i.e. la agrupación y análisis – así recabados.

En este sentido, y para abundar de manera adicional el elemento de reelaboración, repárese en que ello requeriría la conformación específica de un procedimiento que, jugador por jugador, calculase el saldo de gasto (participaciones menos premios menos bonos, esencialmente) derivado de la actividad de todo el año por cada usuario de cada operador (operación anteriormente puesta de manifiesto) y que, una vez obtenido ese resultado, para cada jugador, netease dicho saldo a partir del resultado de las distintas cuentas de juego que pudiese tener abiertas en los distintos operadores (información de “usuario único”). (...)

Pues bien, desde esta perspectiva, aun en el caso de esta DGOJ tuviera disponibles los datos solicitados sin necesidad de una actividad de reelaboración, la propia naturaleza de estos datos haría que, a juicio de este centro directivo, fuesen invocables los dos límites al derecho de acceso previstos en las letras g) y j) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

g) *Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*

j) *El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*

Y es que, abundando en la naturaleza de los datos solicitados por el interesado, estos no son directamente provenientes o derivados de la actividad de este centro directivo, sino que, tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, son propios de la actividad de los participantes en los juegos de azar regulados en la Ley 13/2011, de 27 de mayo de regulación del juego (LRJ), y a los que accede esta Dirección en tanto tiene atribuidas funciones de monitorización y supervisión (párrafo 7 del artículo 21 de la LRJ (...))

Pues bien, esta Dirección General no puede dejar de llamar la atención sobre el hecho de que el acceso a los datos obrantes en el Sistema Central de Información de los operadores de juego, incluso abstrayéndonos de aquellos relativos a la identidad, sexo, direcciones o los relativos a los meros movimientos de las cuentas de juego, cuando están desagregados por usuarios únicos o incluso cuentas de juego, constituyen información directamente vinculada a las tareas de vigilancia, información y control, desde el punto de vista de los objetivos de interés público que tiene encomendada la DGOJ, tales como protección al consumidor, fraude, blanqueo e, incluso, mantenimiento del orden público. Y, dada precisamente la naturaleza detallada, prolija y masiva de estos datos, se incurre en el riesgo potencial indicado en el inciso arriba subrayado, es decir, el de posibilitar la ejecución de tratamientos que permitan realizar inferencias que pudieran desvelar procedimientos o métodos de trabajo desarrollados por esta Dirección General en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia, inspección y control, comprometiendo el buen fin de las tareas mencionadas, de los procedimientos singulares – bien de diligencias previas de investigación, bien propiamente sancionadores- que en cada momento, y de manera continua y permanente, se mantienen abiertos con cada operador, así como la colaboración con otros órganos de la Administración anteriormente citados. Todo esto sin perjuicio de qué debido a las características propias de los datos mencionados, un nivel de desagregación como el solicitado (por jugador) incurre en el riesgo de la identificación de los jugadores, comprometiendo su anonimato.

(...) los datos que son objeto de almacenamiento en los SCI de los operadores son susceptibles por su propia naturaleza de ser encuadrados en el concepto de secreto empresarial en los términos del artículo 1 de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

Esta Ley, transposición de una Directiva comunitaria enmarcada en el contexto de los esfuerzos emprendidos a nivel internacional por la Organización Mundial de Comercio para

reforzar la seguridad jurídica de la información empresarial no divulgada y que tuvo su reflejo en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, ha aproximado la protección del secreto empresarial a la del resto de derechos de propiedad industrial e intelectual, definiendo el secreto empresarial en los siguientes términos (art. 1): (...)

(...) a juicio de este centro directivo los datos obrantes en los SCI de los operadores cumplen todos los requisitos enunciados en el precepto en cuestión, ya que constituyen el corazón mismo de su actividad total (incluyendo la base de clientes y sus modalidades de comportamiento en la relación empresa-cliente que con ellos mantienen). Estos datos son objeto de medidas de seguridad y control por los operadores para garantizar su carácter secreto y se hacen accesibles a la Dirección General de Ordenación del Juego, tal y como se ponía de manifiesto en la resolución objeto de esta reclamación, en virtud de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas a este centro directivo por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y de las previsiones del artículo 13 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, apartados 4) y 5)1.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación con 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 Gobierno⁴](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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*".

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la información solicitada se refiere a los *datos anonimizados de todos y cada uno de los usuarios únicos incluidos en los informes Análisis del perfil del jugador online, incluido el dato del balance anual (pérdidas o ganancias)*. Y que la Administración considera de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Justifica la Administración la inadmisión- fundamentalmente en vía de alegaciones y no en su resolución, donde solo se apunta- en que, facilitar la información solicitada *no consistiría en la mera anonimización de los datos de identidad (y otros, como sexo o edad) de entre 1,2 y 1,47 millones de jugadores disponibles en un “producto” preexistente, sino en el desarrollo ad hoc y posterior puesta en marcha de un nuevo proceso informático que, posibilitado el acceso de la DGOJ a cada una de las fuentes de información constituidas por el SCI de cada operador, permita el adecuado tratamiento de los datos – i.e. la agrupación y análisis – así recabados.*

En relación con su argumentación y con la explicación sobre el sistema de control interno (SCI) permanente sobre las actividades de juego a través cada operador, que posibilita a los servicios de inspección de la Dirección General de Ordenación del Juego el acceso al conjunto de datos necesarios para el ejercicio de sus funciones, hay que señalar lo siguiente:

- El artículo 13 del [Real Decreto 1613/2011](#)⁶, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego dispone:

1. La monitorización y supervisión de las actividades de juego realizadas por el operador se efectuará a través del sistema de control interno.

2. Los operadores deberán implantar en su sistema técnico de juego un sistema de control interno que capture y registre la totalidad de las operaciones de juego y

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17835&p=20111115&tn=2>

transacciones económicas que se realicen entre participantes ubicados en España o con registro de usuario en España y la Unidad Central de Juegos del operador.

El sistema de control interno deberá adecuarse a los diferentes canales de comercialización de los juegos y de interacción con los participantes, de tal modo que se asegure la captura y registro de la totalidad de las operaciones de juego realizadas.

Cuando en un único juego se empleen simultáneamente diferentes canales de comercialización o de interacción con los participantes, el operador deberá establecer las pasarelas, interfaces o canales de comunicación entre la totalidad de los medios de participación o de interacción en el juego con el fin de posibilitar a la Comisión Nacional del Juego acceder a la totalidad de las operaciones y transacciones que se hubieran realizado cualquiera que fuera el medio empleado para ello.

*3. El operador implantará los sistemas y mecanismos que aseguren la captura y registro de las operaciones de juego, operaciones y resultados de eventos de apuestas y sorteos, reparto de premios, operaciones sobre los registros de usuario, transacciones económicas en las cuentas de juego, datos agregados y de control, así como incidencias de funcionamiento de la plataforma de juego, y su **almacenamiento en una base de datos segura a la que podrá acceder la Comisión Nacional del Juego**. Asimismo, corresponderá al operador el establecimiento y mantenimiento de la línea segura de acceso de la Comisión Nacional del Juego a la base de datos y el establecimiento de los medios y sistemas que garanticen la conservación y, en su caso, la recuperación de los datos registrados por el sistema de control interno.*

La Comisión Nacional del Juego, mediante resolución, podrá ampliar o reducir el número de las operaciones que sean objeto de captura y registro.

4. El sistema de control interno deberá permitir el control por parte de la Comisión Nacional del Juego, y en los términos y condiciones que ésta establezca, de la totalidad de las operaciones de juego registradas.

*5. La Comisión Nacional del Juego dispondrá los requisitos técnicos que hayan de cumplir el sistema de control interno y **la línea de acceso a la base de datos segura, los protocolos y, en su caso, las herramientas de cifrado, que hayan de ser empleados para el registro de los datos**. Asimismo, establecerá los requisitos de seguridad mínimos que haya de cumplir el operador tanto para el acceso al sistema de control como para la conservación de los datos.*

- Según recoge la Dirección General de Ordenación del Juego en su página web en cuanto al otorgamiento de licencias de juego, la explotación y organización de juegos que no tengan carácter ocasional requiere la obtención de una licencia general de la modalidad de juego que se pretende organizar, comercializar y explotar, ya sea “Apuestas”, “Concursos” u “Otros Juegos”, y de una licencia singular correspondiente al tipo de juego que pretende organizar, comercializar o explotar el operador de juego, regulados e incluidos en el ámbito de cada licencia general.

4. Respecto de la indicada causa de inadmisión, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo 38.2 a) de la LTAIBG⁷, el Criterio Interpretativo CI/007/2015⁸, de 12 de noviembre en el que se concluye lo siguiente:

“(…) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) **Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información**, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.*

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁸ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid⁹, razona que “*El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía*”.
- La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional¹⁰ señala que “*El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia*” (...).

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

- O la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye que *“(...) el artículo 13 de la citada ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.”*
5. A nuestro juicio, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y deben ser justificadas de manera clara, nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada.

Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que se debe partir del hecho de que los datos de los usuarios que se solicitan son los *incluidos en los informes Análisis del perfil del jugador online, publicados por la Dirección General de la Ordenación del Juego*, y si acudimos a dicha publicación (actualmente la del ejercicio 2018), se puede comprobar que, como se indica, proporciona una visión integrada y global, datos y porcentajes sobre perfil del jugador, depósitos y retiradas, nivel de actividad, juegos, distribución del gasto, etc. Es decir, no muestra datos individualizados de los usuarios.

En segundo lugar, y en relación a los datos que se ponen a disposición de la Dirección General de Ordenación del Juego hay que señalar que, conforme a la normativa indicada, el sistema de control interno captura y registra la totalidad de las operaciones de juego y transacciones, tiene que adecuarse a los diferentes canales de comercialización de los juegos y de interacción con los participantes, de tal modo que se asegure la captura y registro de la totalidad de las operaciones, es decir, que no se captura por usuarios sino por operaciones que evidentemente se realizan por los usuarios.

Según se ha indicado, además, los operadores, según las licencias obtenidas, pueden organizar, comercializar y explotar, “Apuestas”, “Concursos” u “Otros Juegos”, y dentro de estos tipos otras más concretas, por ejemplo, Apuestas Deportivas Mutuas y de Contrapartida, Apuestas Hípicas Mutuas y de Contrapartidas, Bingo, Máquinas de Azar, etc. Por lo que, al hilo de lo anterior, se recogen muchos datos de muchos usuarios que pueden jugar en los diferentes tipos de juegos *on line* y de diferentes operadores.

Como alega la Administración, dar acceso a los datos solicitados, *requeriría la conformación específica de un procedimiento que, jugador por jugador, calculase el saldo de gasto (participaciones menos premios menos bonos, esencialmente) derivado de la actividad de todo el año por cada usuario de cada operador (operación anteriormente puesta de manifiesto) y que, una vez obtenido ese resultado, para cada jugador, netease dicho saldo a partir del resultado de las distintas cuentas de juego que pudiese tener abiertas en los distintos operadores (información de “usuario único”).*

6. Asimismo, cabe indicar que la información se almacena *en una base de datos segura a la que podrá acceder la Comisión Nacional del Juego, disponiendo de línea de acceso a la base de datos segura, los protocolos y, en su caso, las herramientas de cifrado, que hayan de ser empleados para el registro de los datos.*

En definitiva, como establece el criterio de este Consejo, dar acceso a los datos solicitados no se implicaría una mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, sino que tendría que elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. Recordemos que para el informe del Análisis del perfil del jugador “online” aunque se hayan tratado los datos, no ha sido como se solicitan por cada usuario, ya que se ofrece una visión integrada y global.

Como indican nuestros Tribunales, en el presente caso se está pidiendo una información que, a día de hoy, no se tiene y cuya obtención no es sencilla, dado que como alega la Administración y este Consejo de Transparencia comparte no se puede entregar “en bruto” solo anonimizando. *Los datos incluidos en la base no generan ningún tipo de “resultado intermedio”, “producto” o “dato en bruto” susceptible de ulterior manipulación, ya sea ésta compleja o sencilla, más allá del informe de referencia,* en función de las finalidades perseguidas son tratados por medio de distintos procesos de agregación y de análisis, que habría que llevar a cabo no solo para generar los solicitados por usuarios sino, además, para no extraer los relativos a la identidad, direcciones, etc.

Asimismo, según confirma la Administración se trataría de entre 1,2 y 1,47 millones de jugadores disponibles, volumen sobre el que habría que desarrollar y aplicar un nuevo proceso informático que, posibilitado el acceso de la DGOJ a cada una de las fuentes de información constituidas por el SCI de cada operador, permitiese el adecuado tratamiento de los datos – i.e. la agrupación y análisis – así recabados.

En consecuencia, nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada, por lo que, procede desestimar la reclamación, sin que se considere necesario entrar a valorar los límites invocados por la Administración en vía de alegaciones, con carácter subsidiario.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de enero de 2020, contra la resolución de 12 de diciembre de 2019 del MINISTERIO DE HACIENDA (del que dependía en ese momento la DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO, en la actualidad al MINISTERIO DE CONSUMO).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹¹](#), 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 octubre¹²](#), 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-Administrativa¹³](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>