

**SECCION Nº 1 DE LA SALA DE LO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL  
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE  
ARAGON**

C/ Coso, 1, Zaragoza  
Zaragoza

Teléfono: 976 208 351, 976 208 350

Email.:

tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@

justicia.aragon.es

Modelo: PO185

Proc.: **PROCEDIMIENTO  
ORDINARIO**

Nº: **0000111/2017**

NIG: 5029733320170000297

Resolución: Sentencia 000127/2019

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Intervención:	Interviniente:	Procurador:	Abogado:
Demandante	ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE SALONES DE JUEGO DE ARAGON AESA	MERCEDES NASARRE JIMENEZ	VÍCTOR PALACIOS VÍU
Demandado	GOBIERNO DE ARAGON (DPTO. INNOVACION, INVESTIGACION Y UNIVERSIDAD)		LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ZARAGOZA

**SENTENCIA Nº 000127/2019**

**ILMOS. SEÑORES**

**PRESIDENTE**

Don Juan Carlos Zapata Híjar

**MAGISTRADOS**

Don Jesús María Arias Juana

Doña Isabel Zarzuela Ballester

-----  
En Zaragoza, a veintiocho de marzo de dos mil diecinueve.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección Primera), el recurso contencioso-administrativo número 111 de 2017, seguido entre partes; como demandante la **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE SALONES DE JUEGO DE ARAGÓN**, representada por la Procuradora de los Tribunales Dña. Mercedes Nasarre Jiménez y asistida por el Letrado D. Víctor Palacios Viu; y como demandada la **DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN**, representada y asistida por Letrado de sus Servicios Jurídicos. Es objeto de impugnación el Decreto 35/2017, de 14 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 108/2009, de 23 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el fichero de

datos de carácter personal "Registro de juego de prohibidos" (REJUP).

**Procedimiento:** Ordinario.

**Cuantía:** Indeterminada.

**Ponente:** Ilmo. Sr. Magistrado D. Jesús María Arias Juana.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 5 de mayo de 2017, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** Previa la admisión a trámite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se declare la nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado, condenando a la Administración a estar y pasar por dicha declaración, dando inmediato traslado a la Policía Nacional adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón, y se le condene, así mismo, a la inmediata destrucción de todos y cada uno de los ficheros creados en los salones de juego y a disposición de la Administración al amparo del Decreto, y al pago de las costas.

**TERCERO.-** La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto.

**CUARTO.-** Sin haber lugar al recibimiento del juicio a prueba, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 6 de marzo de 2019.

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acd4877b2J5csAA==



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente proceso por la Asociación recurrente el Decreto 35/2017, de 14 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 108/2009, de 23 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el fichero de datos de carácter personal "Registro de juego de prohibidos" (REJUP)

Sosteniendo dicha Asociación la nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado al amparo del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en esencia y fundamentalmente, por falta de la consulta, audiencia e información públicas, previstas en el artículos 133 de la misma Ley, y por ausencia del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, que considera preceptivo, al tratarse de un reglamento ejecutivo, con vulneración del artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón; considerando, así mismo, que el Decreto vulnera la normativa de protección de datos.

**SEGUNDO.-** Siguiendo lo que decimos en la sentencia número 126/2019, de esta misma fecha, en recurso interpuesto contra el mismo Decreto por otros recurrentes, la cuestión que se somete al juicio de este Tribunal pasa por determinar si estamos en presencia de una modificación meramente organizativa, o bien la misma ofrece el calado y desarrollo ejecutivo de las leyes materiales que se citan en demanda y por ello precisa del trámite de consulta, audiencia a ciudadanos afectados y organizaciones del sector, además del dictamen del Consejo Consultivo, que entre otras cuestiones se solicita en demanda.

Y decimos esto porque es evidente que, si la conclusión es que estamos ante una norma que trasciende a la organización administrativa, con efectos relevantes para los ciudadanos clientes de los locales de juego y para los propios locales de juego, la falta de estos trámites conllevaría, como se solicita, la nulidad del Decreto impugnado.

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acd4877b2J5csAA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acd4877b2J5csAA==

En el preámbulo del Decreto se expresa en que consiste la reforma del fichero y se indica:

*Por todo lo expuesto, se considera necesario modificar dicho Decreto 108/2009, de 23 de junio, con el fin de modificar el Fichero de datos de carácter personal denominado "Registro del Juego de Prohibidos (REJUP), adicionando puntualmente determinados campos, con el fin de grabar la identificación de los visitantes-usuarios que acceden a un local de juego, con el fin de garantizar y verificar el adecuado ejercicio del control de acceso por los locales de juego y salvaguardar la protección, seguridad, confidencialidad e integridad, tanto de los datos personales transferidos a cada local de juego, como de los comprobados en la aplicación informática por los responsables locales de juego, en ejercicio de su obligación de control de acceso, señalada en el apartado 1 del artículo 21 del Decreto 39/2014, de 18 de marzo. Esta modificación se integrara telemáticamente en el Fichero de Prohibidos (REJUP) y recogerá los datos que, al efectuar la consulta de los usuarios que pretendan su acceso al local, el personal responsable del local de juego introduzca en la aplicación informática, en concreto nombre y apellidos y/o DNI, NIE o documento equivalente.*

Quiere decir que, con la anterior regulación -como denuncia la recurrente-, la Administración ponía a disposición de los locales de juego la relación de personas con prohibición de entrada y controlaba que no se vulnerase esa prohibición, pidiendo al exhibición de la documentación a los que iban a entrar al salón de juego. Ahora los locales deben de grabar en el programa el nombre y DNI de los clientes y controlar si se vulnera el listado de prohibidos, quedando esos datos grabados en el nuevo fichero, garantizando la trazabilidad de esa consulta, para controlar por parte de la Administración las entradas de las personas con prohibición de entrada.

Para la Sala no alberga duda ninguna que esta modificación, no es meramente organizativa, sino que, por una lado, afecta con claridad al contenido del Registro de prohibidos, pues queda constancia en ese registro, lo que parece ser que antes no ocurría, no solo de las personas con prohibición, sino de todos los que pretenden entrar en el salón de juegos, y además afecta y trata una

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acd4877b2J5csAA==

serie de datos de carácter personal con afección también directa -como se encarga de decir el propio preámbulo del Decreto- de la Ley de Protección de datos.

Estamos, por tanto, ante un reglamento ejecutivo, que desarrolla la indicada Ley del Juego de Aragón y la Ley de Protección de datos, por lo que no podemos entender que este reglamento tenga un carácter exclusivamente organizativo.

**TERCERO.**- Sobre la necesidad de informe del Consejo Consultivo, como requisito de validez de un reglamento ejecutivo, se ha pronunciado este Tribunal en sentencia de 7 de febrero de 2008 (recurso 231/2015) y de 14 de junio de 2012 (recurso 14/2010), en las que se resumía la doctrina aplicable al caso, y en concreto se dirimía cuando estamos en presencia de un reglamento ejecutivo, en los siguientes términos:

*Aduce la recurrente, como primer motivo impugnatorio, que la Disposición impugnada incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.2) de la Ley 30/1992, en relación con lo determinado en el artículo 56 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la redacción dada por la Ley 12/2000, y ello al considerar que se trata de un Reglamento ejecutivo, por lo que era obligado someterlo al dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.*

*Ha de partirse de que el artículo 56 del vigente Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, dispone, en su apartado 1.b) que “en el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón y dentro de lo preceptuado en cada caso por el ordenamiento jurídico aplicable, la Comisión Jurídica Asesora emitirá dictamen preceptivo sobre: ... b) Los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta estatal o autonómica, o de una norma comunitaria, así como sus modificaciones”. De lo que resulta la obligatoriedad del referido dictamen por dicho órgano consultivo tratándose de Reglamentos ejecutivos, como, por otra parte, venía exigiéndose, si bien del Consejo de Estado, hasta la creación de*

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acd4877b2J5csAA==

aquel órgano por la citada Ley 1/1995, y ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

La cuestión se centra, por tanto, en determinar si el Decreto impugnado es o no encuadrable en el referido concepto de reglamento ejecutivo, para lo que forzoso es acudir a la doctrina jurisprudencial que lo ha venido delimitando, y de la que es exponente la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 1996, en la que se declara que «la jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 5 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE "que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes", cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento». Añadiendo el Alto Tribunal en dicha sentencia que «ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término "ejecución de leyes" teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado unos reglamentos específicamente "ejecutivos" porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE, ha de incluirse en ella toda norma



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acd4877b2J5csAA==

*reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad».*

*Más recientemente, la sentencia de 10 de diciembre de 2003 recuerda que la categoría de Reglamento ejecutivo «ya desde la Moción sobre la consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las leyes, aprobada por el propio Consejo en Pleno en su sesión de 22 de mayo de 1969, pasando por la conocida sentencia de este Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, se definió como la del reglamento directa y concretamente ligado a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento, sin que esta pluralidad de expresiones supongan conceptos distintos, sino el común de que el reglamento se manifiesta como desarrollo y ejecución directa de la norma legal; categoría en la que, en definitiva, ha de incluirse toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que haya de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece».*

Pues bien, en este caso, tratándose, como hemos concluido, de un reglamento ejecutivo, que desarrolla las dos leyes indicadas de juego y de protección de datos, la falta de dictamen del Consejo Consultivo, conlleva la vulneración de los artículos 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, lo que conlleva la nulidad del pleno derecho del Decreto impugnado.



COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGÓN

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acd4877b2J5csAA==

**CUARTO.-** Por lo que respecta a la falta de audiencia, consulta e información públicas, como igualmente decimos en la sentencia 126/2019, es evidente que, con carácter previo al dictamen del Consejo Consultivo -que hemos querido analizarlo con anterioridad, por la inequívoca nulidad de pleno derecho que conlleva su falta, en atención a la jurisprudencia que hemos indicado-, la determinación que ha quedado dicha, de que estamos en presencia de una norma no organizativa y con efectos evidentes tanto a los clientes de los locales de juego, como a estos mismos, nos lleva también a considerar que han de respetarse los derechos de participación y consulta previstos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que determina la vulneración del artículo 105.a) de la Constitución. Igualmente, es preciso reseñar que falta cumplir la audiencia a las organizaciones más representativas cuyos fines guarden relación con el objeto de la disposición (art. 49 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón) y el informe de la Comisión del Juego de Aragón, de conformidad a lo dispuesto en el art. 51.1.a) de la Ley 2/2000 de 28 de junio del Juego de Aragón. Es evidente, también, que deberá cumplir la normativa de transparencia que ha quedado citada, sin que aprecie la Sala vulneración de norma competencial alguna por el hecho de que la iniciativa se lleve a cabo por el Departamento competente en juego, dado que el cumplimiento de la materia de protección de datos es transversal a toda acción pública y no competencia de ningún Departamento en concreto.

Consecuentemente con lo expuesto, y sin que debamos entrar en más cuestiones, procede declarar la nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado y, como igualmente se interesa por la recurrente, condenar a la Administración demandada a la destrucción de todos y cada uno de los ficheros creados en los salones de juego y a disposición de la Administración al amparo de dicho Decreto. Sin que, por otro lado, se estime necesario un pronunciamiento específico, como el que también interesa de traslado a la Policía Nacional adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón.



Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acdb4877b2J5csAA==

**QUINTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso a la Administración demandada. Si bien al amparo de la facultad prevista en el apartado cuarto de dicho artículo, se determina que el importe de las mismas no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros.

## FALLO

**PRIMERO.-** Con estimación del recurso contencioso-administrativo número 111 del año 2017, interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE SALONES DE JUEGO DE ARAGÓN**, declaramos la nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado, referido en el encabezamiento de la presente sentencia, y condenamos a la Administración demandada a la destrucción de todos y cada uno de los ficheros creados en los salones de juego y a disposición de la Administración al amparo de dicho Decreto.

**SEGUNDO.-** Imponemos las costas a la Administración demandada, con el límite establecido en el último fundamento de esta resolución.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



**DILIGENCIA DE PUBLICACION.-** En ZARAGOZA, 29 de marzo del

2019. La extiendo yo, **EL LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**, haciendo constar que el/la Ilmo/a Sr/Sra. Magistrado/a Ponente de esta Sección y Sala hace entrega de sentencia de fecha 28 de marzo de 2019 deliberada por los Magistrados referidos en la misma. Una vez firmada electrónicamente se procede a la notificación a las partes, haciéndoles saber que contra la presente resolución podrá interponerse **RECURSO DE CASACIÓN** ante el Tribunal Supremo por infracción de norma estatal o de la Unión Europea o recurso de casación ante este tribunal por infracción de derecho autonómico, según lo previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, redacción dada por la LO 7/2015, de 21 de julio. Recurso que se preparará ante esta Sala, en el plazo de **30 DÍAS** contados desde el siguiente a la notificación de la resolución, por escrito que deberá cumplir los requisitos del artículo 89 del citado texto legal. Previo deposito de 50 euros conforme a la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ, en la Cuenta de Consignaciones de esta Sección del Banco Santander, **número 4897000093011117**, debiendo indicar en el campo concepto del Resguardo de ingreso “Recurso”, Código 24, Tipo Casación, con el apercibimiento de no admitirse a tramite el recurso cuyo deposito no esté constituido, salvo las excepciones establecidas para las Administraciones Publicas y el Ministerio Fiscal. Doy fe.

Firmado por:  
SERGIO BELLIDO HERNANDEZ,  
JESUS MARIA ARIAS JUANA,  
MARIA ISABEL ZARZUELA BALLESTER,  
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 01/04/2019 09:56

CSV: 5029733001-cf5cbf0c720673c84ae113acdb4877b2J5csAA==

