

DICTAMEN 178/2018

Projecte de decret de modificació del Reglament de la loteria Loto Ràpid, aprovat pel Decret 89/2017, d'11 de juliol

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 6 de setembre de 2018, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Francesca Mas i Casanovas, amb la participació de les Sres. i els Srs. Marta Franch i Sagner, Marc Marsal i Ferret, Eva Pons i Parera, Isabel Pont i Castejón, Sonia Ramos i González, Lluís Saura i Lluvià, Joan Manuel Trayter i Jiménez, i Antoni Vaquer Aloy, i essent-ne ponent el Sr. Joan Pagès i Galtés, ha aprovat el Dictamen següent:

ANTECEDENTS DE FET

1. L'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA), adscrita al Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, ha elaborat un Projecte de decret de modificació del Reglament de la loteria Loto Ràpid, aprovat pel Decret 89/2017, d'11 de juliol. La disposició projectada, en la versió final sotmesa a dictamen, consta d'un preàmbul, un article únic i una disposició final.

2. D'acord amb el certificat de 22 de febrer de 2018, emès pel secretari del Consell d'Administració de l'EAJA, amb el vistiplau del president, l'esmentat Consell, reunit en sessió ordinària el 25 de gener de 2018, havia acordat proposar al Govern que aprovés el Projecte de decret de modificació del Reglament.

3. Al Projecte de decret s'adjunta una memòria general, de 12 de març de 2018, que conté la justificació de la necessitat de la disposició i l'adequació als fins que es persegueixen; el marc normatiu, la relació de les disposicions afectades i la taula

de vigències i derogacions resultants; la competència de la Generalitat sobre la matèria; els tràmits de consulta i participació; la relació de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència, i la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

4. Així mateix, s'ha incorporat a l'expedient una memòria de la mateixa data de 12 de març de 2018, d'avaluació dels impactes de les mesures proposades, que n'analitza el context i identifica les opcions de regulació, i n'analitza l'impacte pressupostari, l'impacte econòmic i social, l'impacte normatiu i l'impacte de gènere; i conté un apartat de comparació de les opcions de regulació considerades i un d'implementació, seguiment i avaluació de la norma.

5. Segons resulta de l'expedient, tant la memòria general com la memòria d'avaluació dels impactes s'han actualitzat en dues ocasions –en dates 13 i 17 d'abril de 2018–; memòries que figuren en l'expedient, com també una versió anterior de la norma que se sotmet a dictamen.

6. El 21 de març de 2018, la presidenta de l'Institut Català de les Dones va emetre un informe d'impacte de gènere, en què informava favorablement sobre el Projecte de norma presentat, en no incloure cap terme androcèntric ni ser escaient fer-hi cap suggeriment des de l'enfocament de gènere.

7. El 4 d'abril de 2018, la responsable d'Assumptes Contenciosos en Matèria Tributària, amb el vistiplau de l'advocada de la Generalitat, va emetre l'informe jurídic preliminar, en què conclouia que no es trobava cap impediment jurídic per a tramitar la norma, tot i que formulava diverses consideracions a tenir en compte per a millorar el text i les memòries adjuntes.

8. El dia 17 d'abril de 2018, la directora general de Pressupostos va informar favorablement sobre el Projecte de disposició, des del punt de vista estrictament pressupostari; document que és posterior a l'informe emès el 9 d'abril de 2018, en què no es va poder informar sobre el text normatiu per manca de documentació.

9. El secretari del Govern de la Generalitat de Catalunya va certificar que, en la sessió del Consell Tècnic de 17 d'abril de 2018, havia quedat vista la iniciativa normativa, per tal que en continués la tramitació.

10. Per mitjà d'oficis de 25 d'abril de 2018, es va atorgar el tràmit d'audiència a les entitats següents: Associació Centre Català d'Addiccions Socials; Associació d'Empresaris de Bingo de Catalunya; Associació Gironina d'Ajut al Ludòpata; Associació de Petits Operadors de Catalunya; Associació Catalana de Titulars d'Autoritzacions Administratives de Sales de Bingo; Associació Europer de Catalunya; Gremi Català de Sales d'Oci i Noves Tecnologies del Joc; Gremi Català de Bingos; Acomar; Acord Joc; Organització de Consumidors i Usuaris de Catalunya, i Unió de Consumidors de Catalunya.

11. Consta igualment en l'expedient que el Projecte de decret es va sotmetre al tràmit de consulta interdepartamental des del 14 de març de 2018 fins al 17 d'abril següent, en el decurs del qual l'Oficina del Govern, per mitjà d'un correu electrònic de 9 d'abril de 2018, va efectuar dues observacions al text objecte de dictamen.

12. Per l'Edicte de 18 d'abril de 2018, que es va publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 7606, de 25 d'abril, el text normatiu es va sotmetre a informació pública, sense que en el termini atorgat s'hi hagués presentat cap al·legació, tal com es va fer constar en la diligència del responsable de Registre de la Direcció de Serveis, de 21 de maig de 2018.

13. El 29 de juny de 2018, la consellera delegada de l'EAJA va emetre la memòria de les observacions presentades a la disposició normativa, tant en el tràmit de consulta interdepartamental com en els informes emesos, i va deixar constància que tampoc no s'havia rebut cap escrit d'al·legacions en el tràmit d'audiència practicat a les entitats assenyalades.

14. El mateix dia 29 de juny de 2018, el director general de l'Assessoria Jurídica del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda va certificar la consulta que sobre el text normatiu ha pogut fer la ciutadania des del 13 de març de 2018 al web del Departament i al Portal de la Transparència, i la documentació que ha estat disponible, la qual s'ha anat actualitzant.

15. El 2 de juliol de 2018, la responsable d'Assumptes Contenciosos en Matèria Tributària, amb el vistiplau de l'advocada de la Generalitat adscrita al Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, va emetre un informe jurídic final, en què conclouïa que la proposta s'adequava al marc normatiu vigent i a les directrius de tècnica normativa.

16. D'acord amb la certificació del secretari del Govern de la Generalitat de Catalunya, en la sessió del Consell Tècnic de 10 de juliol de 2018 la iniciativa SIG18VEH0216 havia quedat vista amb caràcter previ a la sol·licitud de dictamen a la Comissió Jurídica Assessora.

17. El 19 de juliol de 2018, va tenir entrada en aquest òrgan consultiu la petició de dictamen del vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda, i, en la sessió de 26 de juliol de 2018, el Ple de la Comissió la va admetre a tràmit i en va nomenar ponent.

FONAMENTS JURÍDICS

I. Objecte del Dictamen

És objecte d'aquest Dictamen el Projecte de decret elaborat per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA) mitjançant el qual es pretén modificar el Decret 89/2017, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria Loto Ràpid. Concretament, la modificació radica en l'apartat 3 de l'article 7, que regula el percentatge destinat a premis. En l'actualitat, les sèries de la loteria Loto Ràpid poden destinar a premis entre el 40 % i el 70 % de l'import dels bitllets, i ara es pretén que es puguin destinar a premis fins a un màxim del 80 % de l'import dels bitllets, en comptes del 70 % que, com a sostre màxim, preveu l'actual regulació.

II. Intervenció de la Comissió Jurídica Assessora

La Comissió Jurídica Assessora és competent per a dictaminar preceptivament sobre els projectes de reglament que es dictin per a desplegar lleis, segons disposa l'article 8.2.b) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, reguladora d'aquest alt òrgan consultiu. En aquest cas en qüestió, es tracta de dictaminar sobre un projecte de disposició general que es dicta en desplegament de la Llei 15/1984, de 26 de març, del joc, i la Llei 5/1986, de 17 d'abril, de creació de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

En supòsits com el present, en què es dictamina sobre un projecte de disposició de caràcter general, és doctrina reiterada d'aquesta Comissió que l'abast de la seva

actuació comporta l'estudi de la competència de la Generalitat de Catalunya; l'habilitació del Govern per a dictar la norma de què es tracta; la comprovació que s'hagin seguit els tràmits procedimentals previstos en la llei per a elaborar-la, i, especialment l'anàlisi de la legalitat del contingut. Tot això, sens perjudici que també es puguin formular suggeriments sobre deficiències eventuais que calgui evitar o sobre possibles millores que calgui introduir en el projecte.

III. Competència de la Generalitat de Catalunya

El contingut de la iniciativa normativa que es projecta s'integra dins de l'àmbit competencial del joc. L'article 141.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de joc, apostes i casinos si l'activitat s'acompleix exclusivament a Catalunya, i, per tant, d'acord amb l'article 110.1 de l'EAC, li correspon, d'una manera íntegra, la potestat legislativa, la reglamentària i la funció executiva en aquesta matèria. En conseqüència, la Generalitat és competent per a regular la matèria objecte d'aquest Projecte de decret.

IV. Habilitació del Govern

El Govern de la Generalitat és destinatari d'una habilitació genèrica per a l'aprovació de normes reglamentàries:

a) D'entrada, l'article 68.1 de l'EAC atribueix al Govern, amb caràcter general, la potestat reglamentària.

b) Així mateix, l'article 39.1 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que correspon al Govern la titularitat de la potestat reglamentària en l'exercici de les competències de la Generalitat. És el Govern qui l'exerceix com a tal en tots aquells supòsits no atribuïts específicament al president de la Generalitat o als consellers (art. 26.e) de la mateixa llei).

A aquesta habilitació genèrica cal afegir la sectorial que conté la disposició final tercera de la Llei 15/1984, de 20 de març, del joc, que habilita el Govern per a dictar les disposicions que calen per a fer-ne el desplegament.

A l'empara de les habilitacions exposades i en exercici de la potestat reglamentària en els termes indicats, el Govern està habilitat per a aprovar la disposició projectada, i el rang de la norma és l'adequat.

V. Consideracions sobre el procediment d'elaboració del Projecte de decret

V.1. Marc normatiu

El procediment d'elaboració del Projecte de decret s'ha d'ajustar a les previsions dels articles 61 a 70 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regulen el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries. Cal tenir present, a més, que la tramitació del Projecte de decret ha d'observar les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

La tramitació del projecte normatiu ha estat impulsada per l'EAJA, i els primers tràmits de l'expedient són el text inicial del Decret, aprovat pel Consell d'Administració de l'Entitat en la sessió de 25 de gener de 2018, i les memòries posteriors, les primeres versions de les quals són datades el 12 de març de 2018.

En conseqüència, i atès el moment d'inici del procediment al final del mes de gener de 2018, cal atènr-se, així mateix, a les previsions que conté el títol VI (articles 126 a 132) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), que va entrar en vigor el 2 d'octubre de 2016.

Tanmateix, com ha palesat la Comissió en dictàmens precedents (cf. dictàmens 115/2018 i 150/2018), la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 3628-2016, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, ha declarat que alguns preceptes d'aquest títol de l'LPAC, d'una manera total o parcial, són contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències.

En els dictàmens citats, l'afectació per aquesta sentència quant a les disposicions configuradores del marc normatiu del procediment d'elaboració de reglaments, i sens perjudici del que es dirà després sobre els principis de bona regulació previstos en l'article 129.4 de l'LPAC, se sintetitza de la manera següent:

«D'acord amb aquesta argumentació, la sentència conclou que les previsions de l'article 133 que van més enllà del primer incís de l'apartat 1 (realització de consulta pública prèvia), i de la referència del paràgraf 1 de l'apartat 4 a les raons que habiliten per a ometre els tràmits de consulta, audiència i informació pública, desborden allò que és bàsic, i que vulneren les competències de la Generalitat de

Catalunya, i, per consegüent, no resulten aplicables a l'elaboració de reglaments en l'àmbit de les seves competències:

– La resta de previsions de l'apartat primer de l'article 133 de l'LPAC, en establir que aquesta consulta s'ha de fer “a través del portal web de l'Administració competent en la qual s'ha de demanar l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma sobre: a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa. b) La necessitat i oportunitat de la seva aprovació. c) Els objectius de la norma. d) Les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores”.

– L'enumeració, en el segon incís de l'apartat 4 de l'article 133 de l'LPAC, de les excepcions que poden justificar l'omissió de la consulta pública prèvia establerta pel primer apartat del precepte, en concret, la previsió que, “Quan la proposta normativa no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria, es pot ometre la consulta pública regulada a l'apartat primer. Si la normativa reguladora de l'exercici de la iniciativa legislativa o de la potestat reglamentària per una Administració preveu la tramitació urgent d'aquests procediments, l'eventual excepció del tràmit per aquesta circumstància s'ha d'ajustar al que preveu aquella”.

Així mateix, i en allò que afecta les funcions d'aquest alt òrgan consultiu de dictaminar preceptivament sobre els projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dictin per a desplegar les lleis o el dret comunitari i llurs modificacions (art. 8.2, segon incís de la Llei 5/2005, de 2 de maig), la part dispositiva de la Sentència 55/2018, esmentada, declara que vulneren les

competències assumides estatutàriament per la Generalitat i, per tant, no són aplicables a l'elaboració de reglaments pels seus òrgans:

– Els apartats segon, quan regula altres formes d'audiència i informació pública distintes de la consulta prèvia, i tercer, que conté determinades especificitats procedimentals, de l'article 133 de l'LPAC, en la seva integritat.

– L'article 132 de l'LPAC, sobre planificació normativa, íntegrament.

– A més, la part dispositiva de la Sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat del paràgraf segon de l'article 6.4; dels incisos “o Consell de Govern respectiu” i “o de les conselleries del Govern” del paràgraf tercer de l'article 129.4, i l'apartat segon de la disposició final primera de l'LPAC, atesa la incompetència del legislador estatal ordinari per a distribuir poders normatius entre les institucions autonòmiques (FJ 5.c)).»

V.2. Iniciació del procediment

Segons consta en el certificat de 22 de febrer de 2018 incorporat a l'expedient, el Consell d'Administració de l'EAJA, en la sessió de 25 de gener, va acordar per unanimitat proposar el present Projecte normatiu i, amb els tràmits preceptius previs, elevar-lo per a ser aprovat pel Govern.

La iniciativa normativa ha estat, en conseqüència, impulsada pel Consell d'Administració de l'EAJA, d'acord amb allò que preveu l'article 5.b) del Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'EAJA, que estableix que correspon a aquest òrgan col·legiat, entre d'altres funcions, la

proposta al departament competent dels projectes de regulació dels jocs i les seves modificacions.

Al seu torn, l'article 3.2.12 del Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de la Generalitat, atribueix al Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda les funcions pròpies de l'Administració de la Generalitat en l'àmbit de competència relatiu a joc i apostes, i el Decret 33/2016, de 19 de gener, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, estableix l'adscripció de l'EAJA a aquest Departament mitjançant la Secretaria d'Hisenda (article 1.2.c)).

V.3. Conformació de l'expedient

L'expedient normatiu tramès a aquest òrgan consultiu està indexat i els documents que s'hi incorporen estan datats i signats pels òrgans competents per a emetre'ls, de manera que es compleix el mandat formal previst per l'article 63 de la Llei 26/2010.

De continent, s'examina si el procediment seguit en l'elaboració de la norma s'ha adequat a les previsions legals d'aplicació.

V.4. Memòries

De conformitat amb l'article 64.1 de la Llei 26/2010, els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre d'una memòria general i d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades. Ambdues s'han anat actualitzant en el decurs de la tramitació per a incorporar-hi certes observacions

efectuades, la qual cosa s'ajusta perfectament a la naturalesa i funció de les memòries, ja que, com ha tingut ocasió d'indicar la Comissió Jurídica Assessora, tenen caràcter dinàmic i un contingut valoratiu pel que fa a l'elecció a favor d'una o altra opció de les que es presenten al Govern (*vid.* dictàmens 240/2012, 65/2014, 17/2016 i 169/2017, entre d'altres). Altrament, l'article 64.5 de la Llei 26/2010 imposa que l'expedient també ha d'incloure la memòria sobre les observacions i al·legacions presentades en els terminis de consulta, audiència, informació pública i valoració dels informes rebuts.

a) Memòria general

N'hi ha tres versions. La primera és de 12 de març de 2018; la segona, del 13 d'abril següent, i la tercera i darrera versió, del 17 d'abril.

A judici de la Comissió, i sens perjudici d'algunes observacions puntuals que es faran, el document elaborat conté el que exigeix l'article 64.2 de la Llei 26/2010, ja que justifica l'adequació de la norma als fins que es persegueixen. I, així, entre d'altres, s'assenyala que la fita prevista és comercialitzar sèries de loteria Loto Ràpid en què el percentatge destinat a premis pugui ser superior a l'actual, i proposa que es fixi en un màxim del 80 % de l'import dels bitllets que configuren una sèrie per tal poder destinar-lo a premis, en comptes del 70 % establert fins ara com a sostre màxim. La memòria també refereix el marc normatiu en què s'insereix la proposta; la relació de disposicions afectades i taula de vigències, en què es justifica que raons comercials vinculades principalment a l'objectiu d'assolir al més aviat possible les modificacions reglamentàries preteses per tal d'implementar el percentatge de premis fan aconsellable que l'entrada en vigor del Decret es produeixi l'endemà de la publicació al DOGC; la competència de la Generalitat sobre la matèria; els tràmits de consulta i participació, on es motiva per

què es prescindeix tant del tràmit de consulta pública prèvia disposat en l'article 133.1 de l'LPAC com del procés participatiu que s'estableix en l'apartat 1 de l'article 69 de la Llei 19/2014, en no tenir el text un impacte significatiu en l'activitat econòmica i no imposar obligacions als destinataris, ja que es tracta d'una actualització normativa d'un joc que es comercialitza des de fa més de 30 anys, i es refereix únicament a una modificació de premis que, a més, s'estima favorable per a la ciutadania. Clouen la memòria els apartats sobre la relació motivada de les persones i entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit de vista i d'audiència i la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

b) Memòria d'avaluació d'impacte

Com en el cas de la memòria general, n'hi ha tres versions. La primera és de 12 de març de 2018; la segona, del 13 d'abril següent, i la tercera i darrera versió, del 17 d'abril.

A judici de la Comissió, el document elaborat conté el que exigeix l'article 64.3 de la Llei 26/2010, atès que consten en l'expedient els informes que han d'integrar la memòria d'avaluació d'impacte: l'informe d'impacte pressupostari; l'informe d'impacte econòmic i social; l'informe d'impacte normatiu, i l'informe d'impacte de gènere.

I així, en la memòria d'avaluació d'impacte, se n'analitza el context i s'identifiquen les opcions de regulació, en què s'avalua la qüestió que justifica la intervenció, la determinació dels objectius a assolir i s'identifiquen les principals alternatives; s'analitza l'impacte de les opcions de regulació considerades, amb l'informe d'impacte pressupostari, que avalua el cost d'elaboració de la norma i dels recursos materials, i el finançament, on es fa constar que l'aplicació de les

mesures previstes al Projecte de decret no suposen cap afectació en els pressupostos de l'Entitat; l'impacte econòmic i social, que avalua els costos i els beneficis que implica la proposta de disposició, i remarca el benefici que suposa la possibilitat d'obtenir premis més elevats, i la destinació dels beneficis assolits per l'Entitat, íntegrament destinats al finançament d'inversions, programes i actuacions adreçades als col·lectius més desfavorits. En l'impacte econòmic i social també s'analitza l'impacte sobre la competència i les pimes –on s'assenyala la innecessarietat de consultar les pimes perquè la iniciativa normativa no els repercuteix– i l'impacte en la participació dels agents socials i econòmics, en els drets de la ciutadania i en l'interès general, sobre la infància i sobre el col·lectiu amb problemes amb el joc. El document continua amb l'informe d'impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues i amb el d'impacte de gènere, i finalitza amb un apartat de comparació de les opcions de regulació considerades i un d'implementació, seguiment i avaluació de la norma.

c) Memòria valorativa

Finalment, s'ha de dir que en l'expedient també consta la memòria, datada el 29 de juny de 2018, de les observacions i al·legacions presentades en els terminis de consulta, audiència, informació pública i valoració dels informes rebuts. Es tracta de la memòria exigida per l'article 64.5 de la Llei 26/2010.

V.5. Informes

A més dels informes que, segons l'article 64.3 de la Llei 26/2010, integren com a mínim la memòria d'avaluació d'impacte, consten en l'expedient la resta d'informes preceptius:

a) L'informe d'impacte de gènere, emès per l'Institut Català de les Dones, de data 21 de març de 2018, d'acord amb l'article 3.g) de la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de les Dones, en la redacció donada per la disposició final primera de la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes. Aquest informe té caràcter favorable i no formula observacions al text.

b) L'informe de la Direcció General de Pressupostos, de 17 d'abril de 2018, que informa favorablement sobre la disposició normativa, el qual va anar precedit d'un d'anterior, de 9 d'abril de 2018, en què la Direcció General no s'hi va pronunciar per manca d'informació.

c) L'informe del Consell Tècnic de la Generalitat de Catalunya, emès en sentit favorable a la tramitació del Projecte normatiu el dia 17 d'abril de 2017, de conformitat amb l'article 8.1.b) del Reglament del Consell Tècnic, aprovat pel Decret 413/2011, de 13 de desembre.

d) Els informes de l'Assessoria Jurídica del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, d'acord amb el que exigeix l'article 65.1 de la Llei 26/2010.

Així, hi consta l'informe jurídic preliminar, de 4 d'abril de 2018, que va analitzar el contingut preceptiu de l'expedient –on, entre d'altres, i a l'efecte de l'article 132 de l'LPAC, es destaca la inexistència de pla normatiu per a l'any 2018–; els informes que calia sol·licitar i els aspectes materials, on, d'una banda, es refereix a la part expositiva del Projecte quant als principis de bona regulació (article 129.1 de l'LPAC), i, d'una altra, es remarca que la tècnica usada de transcriure només l'apartat de l'article 7 que es modifica –el tercer– és una formulació adient i que s'ajusta a les regles d'elaboració de les normes en matèria de tècnica normativa. L'informe també dona per bo i valida el contingut de la disposició final, que preveu

l'entrada en vigor del Projecte l'endemà de la seva publicació; i conclou que, per bé que no es troba cap impediment jurídic per a tramitar la norma, sí que cal tenir en compte les consideracions recollides en l'informe, per tal que el Projecte s'adeqüi al marc normatiu vigent i s'ajusti a les directrius de tècnica normativa. Concretament, les consideracions van destinades, d'una banda, al fet que en la memòria es justifiqui millor la idoneïtat del percentatge màxim destinat a premis que ara es pretén augmentar, i, d'una altra, que en la memòria es justifiqui la no inclusió del Projecte normatiu en el pla normatiu a què fa referència l'article 132 de l'LPAC.

També figura en l'expedient l'informe jurídic final, emès en data de 2 de juliol de 2018, el qual adverteix que la unitat promotora ha valorat les seves observacions mitjançant la citada memòria, datada el 29 de juny de 2018, de les observacions i al·legacions, així com de la valoració dels informes rebuts.

Tant aquest informe jurídic final com el preliminar justifiquen que no és preceptiu en el present cas l'informe del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (CTESC) previst en l'article 24 del Decret 43/2007, de 20 de febrer, de desplegament de la Llei 7/2005, de 8 de juny, perquè no té una relació substancial amb les matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació que constitueixen l'objecte d'aquest òrgan col·legiat.

V.6. Tràmit de consulta interdepartamental

S'ha complert el tràmit de consulta interdepartamental previst per l'article 66 de la Llei 26/2010, ja que consta que la proposta normativa i la documentació pertinent, entre el 14 de març de 2018 i el 17 d'abril següent, es va sotmetre al tràmit del fòrum SIGOV, en el decurs del qual hi va formular observacions l'Oficina del

Govern, les quals han estat valorades per l'òrgan impulsor de la iniciativa mitjançant la memòria esmentada, datada el 29 de juny de 2018, de les observacions i al·legacions, així com de la valoració dels informes rebuts.

V.7. Audiència i informació pública de la Llei 26/2010

Quant als tràmits de participació previstos en els articles 67 i 68 de la Llei 26/2010, es constata que s'han complert en el procediment d'elaboració del Projecte de decret. Així, aquest s'ha sotmès al tràmit d'audiència previst en l'article 67 esmentat, ja que consta incorporada a l'expedient la notificació a les entitats interessades en el Projecte de decret. Es tracta de les tretze entitats indicades en la memòria general des de la primera versió de data 12 de març de 2018.

També s'ha sotmès al tràmit d'informació pública recollit en l'article 68 esmentat, atès que consta incorporat a l'expedient l'edicte corresponent publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 7606, de 25 d'abril de 2018.

En ambdós tràmits es va atorgar un termini de 15 dies hàbils per a formular-hi al·legacions, sense que se'n presentés cap.

V.8. Les previsions procedimentals de l'LPAC i la Sentència 55/2018, de 24 de maig, del Tribunal Constitucional

a) Consulta prèvia

En relació amb el tràmit de consulta prèvia previst en l'article 133 de l'LPAC, la Comissió Jurídica Assessora ha posat en relleu en dictàmens anteriors (dictàmens 299/2017, 306/2017, 6/2018 i 115/2018) que el tràmit de consulta pública prèvia

previst en l'article 133.1 de l'LPAC i el tràmit de participació ciutadana de l'article 69 de la Llei de transparència són dos tràmits que tenen una regulació clarament diferenciada. La consulta pública prèvia de l'article 133.1 de l'LPAC és un tràmit de caràcter imperatiu que s'ha de substanciar en un moment anterior a l'elaboració del text normatiu ("Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament"). A diferència d'aquesta consulta, el tràmit de participació previst en l'article 69.1 de la Llei 19/2014 és un tràmit que es pot obrir en relació amb "les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu", en el qual es valora el contingut de "la versió inicial del projecte normatiu" (article 69.2 de la Llei 19/2014).

En l'expedient consta que s'ha omès el tràmit de consulta pública prèvia previst en l'article 133 de l'LPAC. En la memòria general es justifica que no s'ha considerat adient obrir aquest tràmit perquè "[...] la proposta no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica i no imposa obligacions als destinataris, ja que és una actualització de la normativa d'un joc que es ve comercialitzant fa més de 30 anys, i referida tan sols a una modificació quant a premis que, a més, s'estima favorable per a la ciutadania".

La motivació de la no realització d'aquest tràmit es fonamenta, en conseqüència, en el segon paràgraf de l'article 133.4 de l'LPAC. En dictàmens precedents (*vid.* dictàmens 226/2017 i 265/2017, entre d'altres), aquest òrgan consultiu havia assenyalat que és necessari motivar d'una manera adequada i suficient que en el supòsit concret es produeix alguna de les excepcions previstes d'una manera taxada i d'interpretació restrictiva en l'article 133.4 de l'LPAC i no altres causes diferents no previstes en aquest precepte. Pel que fa a la motivació adequada i

suficient, la Comissió s'havia pronunciat en el sentit que no n'hi ha prou amb la mera invocació formal de les causes d'excepció, sinó que s'ha de fonamentar en relació amb cada cas en concret, en atenció a les circumstàncies que hi concorren (dictàmens 105/2017, 115/2017, 152/2017, 226/2017, 265/2017 i 227/2017).

Quant al present procediment, s'aprecia que s'han seguit les recomanacions efectuades per la Comissió sobre la necessitat de motivar d'una manera adequada i suficient la no realització de l'audiència prèvia en els termes previstos en el paràgraf segon de l'article 133.4 de l'LPAC. En efecte, l'única novetat del present Projecte normatiu radica en el fet que, tractant-se de la loteria Loto Ràpid, el límit màxim del premi passa del 70 % al 80 % de l'import dels bitllets. A judici de la Comissió, no hi ha indicis que puguin fer ni tan sols sospitar que aquesta mesura arribi a tenir un impacte significatiu en l'activitat econòmica, i més en tractar-se d'un joc que ja es comercialitza des de fa gairebé trenta anys. Altrament, la norma projectada no imposa cap obligació rellevant als destinataris, ans el contrari, els confereix el dret a percebre un premi que pot ser sensiblement superior.

D'altra banda, convé portar a col·lació novament el pronunciament de la Sentència 55/2018 del Tribunal Constitucional, en la part del fonament jurídic 7.c), referit a la potestat reglamentària, en què es declara que bona part de l'article 133 de l'LPAC és contrari a l'ordre constitucional de competències, en dir: *«El art. 133, en sus apartados 1, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art.149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello*

las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas. Procede, en consecuencia, declarar que los arts. 132 y 133 -salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4- de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999 (RTC 1999, 50), FFJJ 7 y 8).»

Per consegüent, “[...] a partir de la STC 55/2018, si bé es manté el tràmit de consulta pública prèvia regulat pel primer incís de l’article 133.1 LPAC, no és d’aplicació a Catalunya la segona part de l’apartat quart del precepte, que preveu les excepcions específiques del tràmit de consulta pública prèvia, en les quals l’Administració justifica, en aquest cas, l’omissió del tràmit. D’acord amb aquesta doctrina constitucional, existeix un cert marge de configuració autonòmica d’aquest instrument de participació en l’elaboració dels projectes reglamentaris, que s’haurà de traduir en una regulació pròpia que inclogui, entre d’altres, els aspectes no considerats bàsics per la sentència esmentada” (Dictamen 150/2018).

b) Planificació normativa

Quant a la planificació normativa, l’article 132 de l’LPAC imposa a les administracions públiques fer públic, anualment, “un pla normatiu que contingui les iniciatives legals o reglamentàries que s’hagin d’elevat per a la seva aprovació l’any següent” (apartat primer). I afegeix: “Una vegada aprovat, el pla anual normatiu s’ha de publicar al portal de la transparència de l’Administració pública corresponent.” Sobre aquest mandat normatiu, la Comissió ha assenyalat en el

Dictamen 115/2017 que “En la hipòtesi que un projecte de disposició reglamentària no es contingui en el pla normatiu esmentat, l’Administració corresponent tindrà l’obligació de justificar la necessitat de l’aprovació de la norma i, a més, l’obligació d’explicitar els motius pels quals aquesta iniciativa normativa no es troba prevista en el pla anual. La memòria d’avaluació d’impacte normatiu es configura com un lloc idoni per a contenir aquesta motivació”.

No obstant això, resulta que la STC 55/2018 ha declarat inaplicable l’article 132 de l’LPAC a la planificació normativa a les comunitats autònomes, en considerar-lo contrari a l’ordre competencial, atès que: “*Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas*” (fonament jurídic 7.c).

Atès que, segons la doctrina constitucional, és una competència autonòmica, s’ha de tenir en compte la normativa de la Generalitat, en què l’article 62.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, preveu que la iniciativa normativa s’ha d’exercir “de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials”.

D’aquesta normativa autonòmica ja es dedueix que la planificació normativa s’ha de considerar un instrument al servei de la seguretat jurídica, tal com, d’altra banda, recullen les millors pràctiques en aquesta matèria presents en l’ordenament europeu i el dret comparat. D’aquí que, fins que la Generalitat no desenvolupi com s’articula el mandat establert en l’article 62.1 de la Llei 19/2014, la Comissió

consideri que la planificació normativa prevista en l'article 132 de l'LPAC continua sent un instrument adequat per a complir la seva finalitat, i, per tant, cal portar a col·lació la doctrina d'aquesta Comissió emesa respecte a l'article 132 de l'LPAC abans de la STC 55/2018. Concretament, es fa referència a la doctrina de la Comissió segons la qual, "En la hipòtesi que un projecte de disposició reglamentària no es contingui en el pla normatiu esmentat, l'Administració corresponent tindrà l'obligació de justificar la necessitat de l'aprovació de la norma i, a més, l'obligació d'explicitar els motius pels quals aquesta iniciativa normativa no es troba prevista en el pla anual. La memòria d'avaluació d'impacte normatiu es configura com un lloc idoni per a contenir aquesta motivació" (cfr. Dictamen 115/2017).

En el cas sobre el qual ara es dictamina, la Comissió constata que la disposició normativa no està inclosa en el pla normatiu anual corresponent, cosa que, en aplicació supletòria de l'article 132 de l'LPAC, considera que l'ens impulsor ha de justificar. De fet, aquest és el criteri que ja es manté en l'informe jurídic preliminar, de data 3 d'abril de 2018, en el qual es posa de manifest que aquesta justificació rau en el fet que no s'ha aprovat el pla normatiu corresponent, de tal manera que, davant aquesta circumstància tan objectiva i evident, basta que en la memòria d'impacte normatiu s'indiqui que si no s'ha posat la disposició normativa iniciada el 2018 en el pla normatiu anual és per la senzilla raó que en el 2018 no hi ha cap pla normatiu.

V.9. Les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

a) Presentació de propostes i suggeriments

D'acord amb el tràmit de participació previst en l'article 69 de la Llei 19/2014, "les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu".

La memòria general assenyala que es prescindeix de la possibilitat d'obrir aquest tràmit participatiu a la ciutadania des de l'inici de la tramitació del procediment perquè es considera que "el Projecte de decret no té una rellevància suficient". Els motius pels quals s'arriba a aquesta conclusió són els mateixos pels quals es motiva que s'ha prescindit de la consulta pública prevista en l'article 133.1 de l'LPAC, és a dir, que "[...] la proposta no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica i no imposa obligacions als destinataris, ja que és una actualització de la normativa d'un joc que es ve comercialitzant fa més de 30 anys, i referida tan sols a una modificació quant a premis que, a més, s'estima favorable per a la ciutadania".

Des d'un punt de vista formal, la Comissió sosté la necessitat que, si la unitat impulsora del Projecte normatiu decideix prescindir del tràmit de participació de l'article 69.1 de la Llei 19/2014, ho ha de justificar d'una manera individualitzada (Dictamen 52/2017).

En el cas sobre el qual es dictamina, s'entén que s'ha donat una justificació individualitzada quan s'explicita que no s'ha obert el tràmit participatiu que s'analitza perquè “el Projecte de decret no té una rellevància suficient”. Certament, la motivació d'aquesta justificació rau en els mateixos motius pels quals es prescindeix de la consulta pública prèvia prevista en l'article 133.1 de l'LPAC, però aquest criteri sembla raonable, ja que, segons la memòria, el que explica que el Projecte de decret no tingui suficient rellevància a l'efecte de l'article 69.1 de la Llei 19/2014 és precisament el fet que, sense concórrer-hi cap circumstància digna d'especial consideració, la proposta tampoc no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, ni imposi obligacions a les persones destinatàries. Altrament, a l'hora d'analitzar el tràmit previst en l'article 133.1 de l'LPAC, ja s'ha fet constar que els motius expressats en la memòria per no obrir-lo estan prou fonamentats.

b) Empremta normativa

La Llei 19/2014 estableix que, en aplicació del principi de transparència, l'Administració ha de fer pública la informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica, que inclou els procediments normatius en curs, amb la indicació de l'estat de la tramitació en què es troben; així com les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius i els diversos textos de les disposicions (art. 10.c) i d) i 69.2 de la Llei 19/2014). D'aquests preceptes es desprèn que ja des de l'inici del procediment i al llarg de la tramitació s'han de fer públics els documents indicats. És el que s'anomena *empremta normativa*.

En el cas sobre el qual es dictamina, consta incorporat a l'expedient un certificat emès en data de 29 de juny de 2108 pel director general de l'Assessoria Jurídica

del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda que fa constar que, des del 13 de març de 2018, la ciutadania ha pogut consultar al Portal de la Transparència i al web del Departament aquest Projecte de decret, juntament amb la resta de documentació que integra l'expedient i que el certificat detalla, la qual s'ha anat actualitzant en el decurs de la tramitació. Així mateix, l'informe jurídic final palesa, d'acord amb el certificat esmentat que ho acredita, que s'ha donat compliment a l'obligació de difusió d'informació que imposa l'article 10.c) i d) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, i que la documentació del Portal de la Transparència s'ha actualitzat al llarg de la tramitació, amb la indicació de l'estat de la tramitació de la disposició.

Per tant, es pot considerar acreditat el fet que l'Administració ha donat compliment a l'esmentada exigència legal en els termes que ha reclamat la Comissió Jurídica Assessora en dictàmens precedents, segons els quals «[...] no és suficient publicar la documentació assenyalada, sinó que cal mantenir-la actualitzada amb la publicació dels documents d'una manera successiva i progressiva, i fer constar la data de la publicació dels que es van difonent; informació que, un cop aprovada la norma, hauria de continuar quedant a disposició de qui la vulgui consultar. També resulta així dels articles 10.1.c) i 69.2 de la Llei 19/2014, en establir que la publicació al Portal de la Transparència de la documentació associada a l'elaboració dels projectes de disposició general ha d'incloure, respectivament, la “indicació de l'estat de tramitació en què es troben” i la “informació sobre l'estat de la tramitació”» (dictàmens 30/2017 i 105/2017, entre d'altres).

VI. Consideracions sobre el contingut del Projecte de decret

VI.1. Marc normatiu

Tal com s'explicita en l'informe jurídic, el present projecte de modificació “[...] desplega la Llei 15/1984, de 26 de març, del joc, i del catàleg de jocs i apostes autoritzats a Catalunya, actualment aprovat pel Decret 240/2004, de 30 de març, i de la Llei 5/1986, de 17 d'abril, de creació de l'EAJA”.

D'aquesta manera, cal tenir en consideració, en primer terme, la Llei 15/1984, de 20 de març, del joc, que té per objecte regular, per a l'àmbit territorial de Catalunya, totes les activitats relatives a casinos, a jocs i a apostes, segons el que disposa l'EAC, i que determina que correspon al Govern aprovar el primer catàleg de jocs autoritzats a Catalunya, el qual ha d'incloure, entre d'altres jocs, la loteria. El primer catàleg de jocs autoritzats es va aprovar pel Decret 325/1985, de 28 de novembre, que va ser derogat pel Decret 240/2004, de 30 de març, d'aprovació del catàleg de jocs i apostes autoritzats a Catalunya i dels criteris aplicables a la seva planificació, actualment vigent.

La loteria és un dels jocs inclosos en el catàleg (article 2) i es defineix en la mateixa disposició reglamentària (article 5). La loteria Loto Ràpid, d'acord amb allò previst en l'article 6 de la norma projectada, és una modalitat de loteria presortejada i per tant inserible en la modalitat prevista en l'article 5.2.c) del Decret 240/2004. La loteria, com a joc d'atzar, l'ha d'organitzar la Generalitat de Catalunya per mitjà de l'EAJA, a qui correspon l'organització i la gestió directa (article 5.1 del Decret 240/2004).

L'actual Reglament de la loteria Loto Ràpid va ser aprovat pel Decret 89/2017, d'11 de juliol, i el projecte normatiu del qual va ser objecte d'informe per aquesta Comissió en el Dictamen 169/2017.

Cal tenir en compte, a més, com a marc general regulador del joc de loteria, el Decret 241/1986, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament general dels jocs de loteria organitzats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, i el Decret 339/2011, de 17 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de comercialització dels jocs de loteria organitzats i gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

En segon terme, i pel que fa a les competències que corresponen a l'EAJA, és necessari fer esment a la Llei 5/1986, de 17 d'abril, que va crear aquesta entitat autònoma, de caràcter comercial, amb personalitat jurídica, patrimoni propi i plena capacitat d'obrar per a complir les seves funcions. En l'article 2, determina que té al seu càrrec l'organització, la gestió directa i la comercialització dels jocs que les disposicions legals reserven a la gestió de la Generalitat i també la recaptació per compte de la Generalitat dels ingressos públics derivats d'aquesta activitat i el pagament dels premis que s'estableixin. Així mateix, l'Entitat pot fer les activitats i els serveis que se li encomanin relacionats amb els jocs i les apostes.

En desplegament de l'article 3.3 de la Llei 5/1986, el Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'EAJA, en l'article 5, regula les funcions del Consell d'Administració de l'Entitat. Entre aquestes, se li assignen diverses funcions de proposta al departament competent en matèria de joc, com és la proposta dels projectes de regulació dels jocs i les seves modificacions.

VI.2. Estructura del Projecte normatiu

L'estructura de la norma projectada s'ajusta, a criteri de la Comissió, a la tècnica normativa, ja que està integrada per un preàmbul i pel mateix decret, amb un article únic i una disposició final.

VI.3. Preàmbul

El contingut del preàmbul de la disposició projectada compleix les finalitats que li són pròpies, en la mesura que identifica l'objectiu de la norma, el fonament estatutari i el marc normatiu en què s'insereix. En el primer paràgraf, i d'acord amb les recomanacions efectuades per aquesta Comissió, es fa referència a la previsió estatutària que empara la competència de la Generalitat per a dictar la norma projectada i, a continuació, en els paràgrafs segon a cinquè, es fa referència al marc normatiu en què aquesta s'emmarca. D'acord amb les directrius de tècnica normativa, el preàmbul incorpora, en els paràgrafs sisè i setè, un resum succint del contingut de la disposició i determina les innovacions que introdueix la disposició normativa respecte del règim precedent. Ja en el paràgraf vuitè fa referència als principis de transparència i bona regulació, i en el paràgraf novè s'ocupa de l'entrada en vigor de la norma projectada.

Malgrat això, escau formular les observacions següents al text actual del preàmbul:

a) Explicació del contingut i finalitat de la norma projectada

En el paràgraf setè del preàmbul s'explica el contingut i la finalitat de la norma projectada dient: "En un horitzó proper es vol assolir la fita de poder comercialitzar sèries de loteria Loto Ràpid en què el percentatge destinat a premis pugui ser

superior en un 10 % més respecte del límit actual, i passar així, amb l'aprovació del present Decret, a poder destinar a premis fins un màxim del 80 % de l'import dels bitllets que configuren una sèrie, en comptes del 70 % establert fins ara com a sostre màxim [...].”

Així redactat, es pot interpretar en el sentit que passar del 70 al 80 % suposa un augment del 10 %, cosa que tècnicament seria errònia, ja que es confondria el concepte de percentatge amb el concepte de punt percentual.

En efecte, el percentatge és la proporció d'una quantitat respecte d'una altra, i, com tota proporció, implica sempre una regla de tres. Així, en el cas en qüestió, com que es passa del 70 al 80 %, el percentatge d'augment no és del 10 %, sinó del 14,28 % $-\{(80 \times 100)/70\} - 100 = 14,28-$.

Una qüestió diferent és si es computa amb termes de punts percentuals, ja que aquests sí que es mesuren en funció de l'augment o la disminució que han tingut percentatges ja establerts. Així, en aquest cas, la diferència entre el 70 i el 80 % implica un augment de 10 punts percentuals.

D'aquesta manera, s'entén que tècnicament seria més correcte parlar de punts percentuals. En cas d'acceptar-se aquesta observació, el paràgraf esmentat podria quedar redactat en els termes següents, en què es destaca en cursiva la modificació proposada:

“En un horitzó proper es vol assolir la fita de poder comercialitzar sèries de loteria Loto Ràpid en què el percentatge destinat a premis pugui ser superior en *10 punts percentuals* més respecte del límit actual, i passar així, amb l'aprovació del present Decret, a poder destinar a premis fins un màxim del 80 % de l'import dels bitllets

que configuren una sèrie, en comptes del 70 % establert fins ara com a sostre màxim [...].”

b) Principis de bona regulació

En el paràgraf vuitè del preàmbul es fa referència a l'adequació de la disposició normativa projectada als principis de bona regulació establerts en l'article 129 de l'LPAC i en l'article 62 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que es refereix als principis generals que s'han de tenir en compte a l'hora d'exercir una iniciativa normativa.

Segons ha explicat aquesta Comissió en el Dictamen 150/2018, la STC 55/2018, en relació amb l'article 129 de l'LPAC, el considera contrari a l'ordre constitucional (excepte l'apartat 4, paràgraf segon i tercer), en allò que afecta la iniciativa legislativa (fonament jurídic 7.b)), però aquest pronunciament no es fa extensiu a la incidència d'aquest precepte en la potestat reglamentària (fonament jurídic 7.c)). Pel que fa als principis de bona regulació que estableix el precepte, el Tribunal Constitucional considera que s'emmarquen en la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (149.1.18 de la Constitució). Per a fonamentar-ho, la sentència considera que l'article precitat – que procedeix, amb pocs canvis, dels derogats articles 4, 5 i 7 de la Llei 2/2011, de 4 de març– no regula les fases del procediment a seguir per les comunitats autònomes per a elaborar disposicions generals, ni tan sols l'estructura general de l'*iter* procedimental, sinó que es limita a establir directrius a les quals han de respondre els diferents nivells de govern. El mateix raonament s'efectua en relació amb l'article 130.2 de l'LPAC, que estableix que les administracions públiques han de promoure l'aplicació dels principis de bona regulació i han de cooperar per a promoure l'anàlisi econòmica en l'elaboració de les normes i, en particular, per

a evitar la introducció de restriccions injustificades o desproporcionades a l'activitat econòmica.

En relació amb aquesta qüestió, tal com ha dit la Comissió Jurídica Assessora, entre d'altres, en els dictàmens 115/2017, 226/2017, 227/2017 i 229/2017, «Pel que fa a la justificació en el preàmbul de l'adequació de la disposició normativa projectada als principis de bona regulació, l'article 129.1 de l'LPAC imposa l'exercici de la potestat reglamentària “d'acord” amb els principis de bona regulació que s'enumeren: principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència. Aquest mateix precepte legal afegeix que “en el preàmbul” del projecte de reglament “ha de quedar prou justificada la seva adequació als principis esmentats”. Cal subratllar, d'una banda, els termes imperatius utilitzats per la llei (“ha de quedar”) i, d'una altra, que no és legalment suficient amb l'anàlisi que es pugui fer en les memòries o informes jurídics elaborats durant la tramitació del text normatiu.» Cal tenir present, finalment, que l'examen d'adequació haurà d'utilitzar com a paràmetre el significat i l'abast que el mateix article 129, en la resta dels apartats, atribueix als principis de bona regulació.

Altrament, en el Dictamen 115/2018, es destaca que els principis de bona regulació també poden ser establerts per la legislació catalana, en el cas de caràcter sectorial, de manera que la justificació inclosa en el preàmbul pot fer-se també per referència a aquesta regulació. La Llei 19/2014, de 29 de desembre, regula en l'article 62 els “Principis generals” que han de regir la iniciativa normativa en l'àmbit reglamentari i, per tant, ofereix també una base jurídica general per a justificar, en cada cas, l'adequació de l'exercici de la potestat reglamentària als principis i directrius de bona regulació (la qual cosa resulta coherent amb la fonamentació de la STC 55/2018, que, a banda de les raons negatives adduïdes per a salvar la

competència estatal –bàsicament, el caràcter no procedimental del contingut de l'article 129 LPAC–, assenyala com a argument positiu la necessitat de projectar els principis de la *better regulation* en els diferents nivells de govern).

Centrant-se en el cas que s'examina, ja s'ha dit que, partint de les explicacions que es fan en els paràgrafs sisè i setè, és en el paràgraf vuitè del preàmbul quan es fa una menció explícita a aquests principis. El redactat és el següent: “En definitiva, d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, seguretat jurídica, proporcionalitat i eficiència, es regula l'esmentat nou escenari d'ampliació del sostre màxim destinat a premis, amb l'objectiu de dotar el marc regulador de la loteria Loto Ràpid de totes les garanties per als seus destinataris, sense generar càrregues administratives i sense incidir en els seus drets i obligacions. Així mateix s'ha donat compliment als principis de transparència i de bona regulació en la tramitació de la norma.”

A judici de la Comissió, quan en els paràgrafs sisè i setè precedents del preàmbul es justifica l'interès general de la norma i els fins perseguits, s'està justificant el compliment del principi de necessitat. L'eficàcia es palesa en la mesura que la norma projectada, en forma de decret, és l'instrument més adequat per a la consecució dels fins perseguits, ja que aquests fins passen per reformar una norma continguda en un altre decret. Quan en el paràgraf vuitè del preàmbul s'explicita que la norma projectada no incideix en els drets i obligacions dels destinataris, s'està justificant el compliment del principi de proporcionalitat. Quan en el paràgraf vuitè s'indica que la norma projectada té com a objectiu dotar el marc regulador de la loteria Loto Ràpid de totes les garanties per al seus destinataris, s'està justificant el compliment del principi de seguretat jurídica. Quan en el paràgraf vuitè s'explicita que la norma projectada no genera càrregues administratives als seus destinataris, s'està justificant el compliment del principi

d'eficiència. Finalment, en el paràgraf vuitè s'afirma que s'ha donat compliment al principi de transparència; compliment que sí que s'explica en els paràgrafs sisè i setè respecte a la necessitat de justificar en el preàmbul els objectius de la iniciativa normativa; però, en canvi, s'observa que no es diu res respecte al mandat relatiu a la participació ciutadana.

Per tant, la Comissió considera que la unitat promotora hauria de ponderar la possibilitat d'explicar en el preàmbul que també s'ha complimentat el principi de transparència en la vessant de participació ciutadana, cosa que seria molt simple, ja que bastaria incloure una frase en què es constatés que des de l'inici de la tramitació del Projecte normatiu s'ha possibilitat l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés d'elaboració, definint-se clarament els objectius i possibilitant la participació activa dels destinataris en l'elaboració de la norma. En cas d'acceptar-se aquesta proposta, el paràgraf vuitè podria quedar redactat en els termes següents, en què es destaca en cursiva la modificació proposada:

“En definitiva, d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, seguretat jurídica, proporcionalitat i eficiència, es regula l'esmentat nou escenari d'ampliació del sostre màxim destinat a premis, amb l'objectiu de dotar el marc regulador de la loteria Loto Ràpid de totes les garanties per als seus destinataris, sense generar càrregues administratives i sense incidir en els seus drets i obligacions. Així mateix, *des de l'inici de la tramitació del projecte normatiu s'ha possibilitat l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés d'elaboració, definint-se clarament els objectius i possibilitant la participació activa dels destinataris en l'elaboració de la norma. D'aquesta manera s'ha donat compliment als principis de transparència i de bona regulació en la seva tramitació.*”

VI.4. Article únic

Pel que fa a l'articulat, el projecte normatiu consta d'un article únic pel qual es modifica el paràgraf tercer de l'article 7 del Reglament de la loteria Loto Ràpid, aprovat pel Decret 89/2017, d'11 de juliol. La modificació consisteix estrictament a elevar el percentatge màxim de l'import dels bitlles destinat a premis, el qual passa del 70 al 80 %.

Cal indicar que, en línia amb l'informe jurídic preliminar, de l'expedient es dedueix que la mesura està justificada per “[...] raons comercials i de planificació en el temps, en funció de paràmetres i criteris comercials i econòmics”. Ara bé, seguint el mateix informe jurídic, s'entén que “[...] seria convenient precisar-les més en la memòria”. És dona, però, la circumstància que en cap document incorporat a l'expedient –ni tan sols a l'última versió de la memòria general– s'ha practicat cap precisió rellevant sobre això.

Per aquest motiu, malgrat que la reforma derivada de l'article únic del Projecte normatiu ara examinada tingui tots els indicis d'estar prou justificada, la Comissió considera convenient proposar que formalment s'expliciti millor aquesta justificació, la qual cosa, a tall d'exemple, fàcilment es podria realitzar introduint en la memòria general una anàlisi comparativa en què es posés de manifest l'oportunitat d'augmentar el llindar màxim dels premis. És a dir, tenint en compte que el paràmetre comercial bàsic que empra la unitat promotora per a justificar la mesura és el de la competitivitat, bastaria elaborar una senzilla anàlisi comparativa amb els percentatges màxims de premis que atorguen les altres loteries amb què comercialment competeix la Loto Ràpid i, a partir d'aquí, extreure, amb dades sòlides, unes conclusions que serien perfectament corroborables.

VI.5. Disposició final

El Projecte consta també d'una disposició final que preveu l'entrada en vigor de la norma l'endemà de la publicació al DOGC.

Aquesta Comissió ha reiterat que “Cal tenir present que l'article 111-10 del Codi civil de Catalunya preveu un termini general de *vacatio legis* de 20 dies, de manera que s'ha de considerar que l'entrada en vigor immediata de les disposicions normatives té caràcter excepcional, motiu pel qual cal justificar aquesta previsió” (dictàmens 256/2015, 16/2016 i 227/2016).

La memòria general explica que “Raons comercials vinculades principalment a l'objectiu d'assolir al més aviat possible les modificacions reglamentàries preteses, per tal d'implementar la qüestió relativa al percentatge de premis, fan aconsellable que l'entrada en vigor d'aquest Decret es produeixi l'endemà de la seva publicació en el DOGC”. Aquesta explicació es recull en el paràgraf novè del preàmbul.

A parer de la Comissió, malgrat que de l'expedient es dedueix que les raons estan prou acreditades, seria convenient precisar-les per tal de deixar palesa en la memòria general la justificació de la norma ara examinada. Així, sense anar més lluny, un examen acurat de l'expedient porta a concloure que cada dia que passa sense que entri en vigor el present Projecte de decret és un dia en què no es pot aprovar un augment dels premis, de manera que es priva els usuaris de l'oportunitat d'obtenir premis majors, i es priva també l'Administració de l'oportunitat de ser més competitiva i, per tant, d'obtenir més recursos públics.

CONCLUSIÓ

Un cop valorades les observacions formulades en aquest Dictamen, el vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda pot sotmetre a l'aprovació del Govern el Projecte de decret de modificació del Reglament de la loteria Loto Ràpid, aprovat pel Decret 89/2017, d'11 de juliol.

Albert Lamarca i Marquès
President