



DICTAMEN 217/2020

Projecte de decret del Reglament de la loteria col·lectiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del 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; de modificació del Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; i de modificació del 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

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 17 de setembre de 2020, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Cristina Figueras i Bosch, amb la participació de les Sres. i els Srs. Esther Arroyo Amayuelas, Agustí Cerrillo i Martínez, Maria Mercè Darnaculleta i Gardella, Francesc Esteve i Balagué, Alfredo Galán Galán, Judith Gifreu i Font, Francesc Homs i Molist, Marc Marsal i Ferret, Carles Mundó i Blanch, Eva Pons i Parera, Sonia Ramos i González, i Antoni Vaquer i 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 el "Projecte de decret del Reglament de la loteria col·lectiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del 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; de modificació del Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; i de modificació del 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". La disposició projectada, en la versió que se sotmet a dictamen, consta d'un preàmbul i trenta-sis articles, distribuïts en cinc capítols; una disposició addicional; una disposició transitòria; una disposició derogatòria, i tres disposicions finals. Al Projecte de decret s'adjunta una memòria general, així com una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, les quals s'han actualitzat al llarg del procediment.

2. El 5 de març de 2019, el Govern va prendre coneixement de la comunicació sobre la consulta pública prèvia a l'elaboració del Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'un joc de loteria nou, organitzat i gestionat per l'EAJA.

3. Del 6 de març al 6 d'abril de 2019, es va fer la consulta pública prèvia al portal Participa, tràmit que es va comunicar a les persones integrants de la xarxa comercial. El 9 d'abril de 2019, la directora general de Tributs i Joc va emetre un informe de retorn, en què donava compte de les aportacions efectuades.

4. En la sessió de 15 de maig de 2019 del Consell d'Administració de l'EAJA, es va acordar proposar al Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, a través de la Secretaria d'Hisenda, deixar sense efecte la tramitació del

“Projecte de decret pel qual s’aprova el Reglament de les loteries de la Generalitat, organitzades i comercialitzades per l’EAJA”, sens perjudici del tràmit de consulta prèvia realitzat entre els dies 6 de novembre i 6 de desembre de 2018, i aprovar el text de la disposició esmentada en l’antecedent primer i traslladar-lo a la Direcció General de Tributs.

5. L’11 de febrer de 2020, la responsable d’Assumptes Contenciosos en Matèria Tributària de l’Assessoria Jurídica, amb el vistiplau de l’advocada de la Generalitat, va emetre l’informe jurídic preliminar sobre el Projecte de decret.

6. Figuren en l’expedient tramès les observacions formulades a la norma projectada per l’Oficina del Govern en un correu electrònic de 14 de febrer de 2020 i la nota de 18 de febrer de 2020 de valoració d’aquestes, en què s’indiquen els canvis que es van introduir en la disposició projectada.

7. El 16 de febrer de 2020, la directora general de Pressupostos va informar favorablement sobre el Projecte de decret.

8. El 17 de febrer de 2020, l’analista d’organització de l’Oficina d’Organització de l’Administració i del Sector Públic, amb el vistiplau del cap de l’Oficina, va informar favorablement sobre la disposició projectada.

9. El 24 de febrer de 2020, l’Assessoria Jurídica de Vicepresidència i d’Economia i Hisenda va emetre l’informe jurídic preliminar complementari.

10. El 25 de febrer de 2020, el Projecte de decret va ser vist pel Consell Tècnic de la Generalitat, per tal de continuar-ne la tramitació (apartat II).

11. Mitjançant un edicte, publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 8074, de 28 de febrer de 2020, es va sotmetre el Projecte de decret al tràmit d'informació pública.

12. A través de sengles oficis de 27 de febrer de 2020, la consellera delegada de l'EAJA va disposar el tràmit d'audiència, per quinze dies hàbils, a les entitats següents: Associació Nacional d'Empresaris de Màquines Recreatives (ANDEMAR Catalunya); Associació EUROPER de Catalunya; Gremi Català de Sales d'Oci i Noves Tecnologies del Joc (GRECOJOC); ACORD JOC; ACOMAR; Associació d'Empresaris de Bingo de Catalunya (AEJEA); Gremi Català de Bingos; Associació Catalana de Titulars d'Autoritzacions Administratives de Sales de Bingos (ASCABIN); Associació Gironina d'Ajut al Ludòpata (AGAL); Associació Centre Català d'Addicions Socials (ACENCAS); Organització de Consumidors i Usuaris de Catalunya (OCUC), i Unió de Consumidors de Catalunya (UCC).

13. Consten incorporades a l'expedient les evidències del procés de notificació dels oficis del tràmit d'audiència, segons les quals tots els destinataris van acceptar les notificacions en termini hàbil, llevat de l'AGAL, que no va accedir a la seu electrònica durant el referit període. El 30 de juliol de 2020, el cap de la Unitat Jurídica i de Contractació de l'EAJA va estendre una diligència per a deixar constància del rebuig de la notificació.

14. El 2 de juliol de 2020, l'Institut Català de les Dones va emetre un informe d'impacte de gènere en relació amb el Projecte de decret, en les conclusions del qual efectuava una recomanació de caràcter formal.

15. El 7 de juliol de 2020, la directora general de Tributs i Joc del Departament promotor va emetre la memòria de les observacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i informes.

16. El 8 de juliol de 2020, el secretari del Govern va certificar que, en la sessió del Consell Tècnic del dia 7 de juliol de 2020, la iniciativa va quedar vista, amb caràcter previ a la sol·licitud del dictamen al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (CTESC) (apartat III.A).

17. El 23 de juliol de 2020, el CTESC va emetre el Dictamen núm. 8/2020 sobre el Projecte de decret, amb tres observacions sobre l'articulat i un vot particular formulat per la Comissió Obrera Nacional de Catalunya, integrant del Grup primer de l'òrgan consultiu, amb dues consideracions.

18. El 30 de juliol de 2020, la directora general de Tributs i Joc va emetre un informe de valoració de les recomanacions i propostes formulades pel CTESC.

19. S'inclou en l'expedient una certificació, de 27 de juliol de 2020, del cap de l'Assessoria Jurídica del departament impulsor relativa al fet que des del 27 de febrer de 2020 la ciutadania va poder consultar al web departamental l'expedient del Projecte de decret, que es va anar actualitzant al llarg de la tramitació, amb indicació de la data d'incorporació de cada document.

20. El mateix 27 de juliol de 2020, el cap de l'Assessoria Jurídica va emetre l'informe jurídic final, amb caràcter favorable i diverses consideracions relatives al text de la disposició projectada i a la memòria general.

21. El 30 de juliol de 2020, el cap de la Unitat Jurídica i de Contractació de l'EAJA va valorar l'informe jurídic final i va indicar les modificacions que s'incorporaven al text projectat i a la memòria general.

22. El 4 d'agost de 2020, el Consell Tècnic de la Generalitat va veure el Projecte de decret, amb caràcter previ a la sol·licitud de dictamen a la Comissió Jurídica Assessora (apartat III.B).

23. El 25 d'agost de 2020, va tenir entrada en aquest òrgan consultiu la petició de dictamen, formulada pel vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda amb caràcter d'urgència.

24. En la sessió de 3 de setembre de 2020, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va admetre a tràmit la petició i en va nomenar ponent.

25. Per resolució de 8 de setembre de 2020, el president de la Comissió ha apreciat la urgència i ha reduït a la meitat el termini per a emetre el Dictamen.

FONAMENTS JURÍDICS

I. Objecte del Dictamen

El Dictamen té per objecte el "Projecte de decret del Reglament de la loteria col·lectiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del 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; de modificació del Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual

s’aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del Decret 108/2012, de 2 d’octubre, d’organització, estructura i funcionament de l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; i de modificació del 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”.

Les memòries i el preàmbul del Projecte de decret justifiquen la necessitat de la regulació en la conveniència de crear un joc de loteria nou, que suposa una modalitat mixta i que s’afegeix al catàleg de jocs i apostes autoritzats a Catalunya, amb la finalitat d’ampliar la participació de les persones potencialment destinatàries; derogar, entre d’altres, la normativa relativa a la loteria denominada Super 10, i actualitzar la normativa reguladora de l’EAJA i dels jocs Trio i Loto Exprés; crear el fons de reserva específic per a la millora de premis; i redefinir les figures de la xarxa comercial i preveure la col·laboració de les persones jurídiques sense ànim de lucre en les operacions de distribució de bitllets de loteria. S’exposa que hi ha una unitat de matèria que justifica que la creació del joc de loteria nou i les modificacions normatives que es proposen es facin a través del mateix text reglamentari.

El Projecte de decret, en la versió sotmesa a dictamen, de 30 de juliol de 2020, es distribueix, en la part dispositiva, en cinc capítols.

El capítol I es titula “Reglament loteria col·lectiva”, i està integrat per tretze articles, que estableixen el Reglament: l’article 1 conté l’objecte; l’article 2, el règim jurídic; l’article 3 es dedica al joc responsable; l’article 4 es refereix a la publicitat; l’article 5 regula la participació; l’article 6 estableix el preu del bitllet;

l'article 7, la venda de bitllets mitjançant la xarxa comercial; l'article 8 disposa la distribució de bitllets per entitats sense ànims de lucre; l'article 9 es refereix als canals de comercialització; l'article 10 regula la participació en el sorteig; l'article 11, els sortejos i números guanyadors; l'article 12, els premis, i l'article 13, regula el termini de caducitat del dret a cobrar els premis.

Els altres quatre capítols es destinen cadascun d'ells a modificar un dels textos reglamentaris següents:

a) El 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, i aprovació del Reglament de la loteria col·lectiva (capítol II, article 14). La modificació consisteix a afegir un apartat d) a l'article 5.2, que relaciona les modalitats que admet el joc de la loteria, per a incloure-hi la loteria mixta.

b) El Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l'EAJA (capítol III, article 15). Es modifica la redacció de l'article sisè del Reglament, que es destina actualment a regular les comissions que han de percebre les persones venedores i operadores comercials i el règim retributiu dels establiments col·laboradors.

c) El Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'EAJA (capítol IV, articles 16 i 17). L'article 16 es destina a modificar la redacció de la lletra d) de l'article 16, que es refereix a una de les competències del Consell d'Administració, en relació amb les comissions. L'article 17 projectat modifica l'article 16.3 del text reglamentari, relatiu, entre d'altres aspectes, a la constitució de fons de reserva.

d) 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'EAJA (capítol V, articles 18 a 36 del text projectat). D'aquest Reglament es preveu una àmplia modificació, que abasta la configuració de la xarxa comercial (article 18); les persones agents venedores (article 19); els criteris de selecció de les persones operadores comercials (article 20); les persones agents venedores vinculades (article 21); les comissions (article 22); la sol·licitud d'autorització de persona agent venedora i de persona operadora comercial (article 23); el sentit del silenci administratiu del procediment de concessió i modificació d'aquestes autoritzacions (articles 24 i 25); altres modificacions de l'autorització (article 26); efectes de la finalització de la vigència i de la declaració d'ineficàcia de l'autorització de persona operadora comercial (article 27); les obligacions de la persona operadora comercial (article 28); persones jurídiques sense ànim de lucre autoritzades a col·laborar en la distribució de bitllets (article 29); la sol·licitud d'autorització d'aquestes persones jurídiques (article 30); el contingut i procediment de tramitació, resolució i notificació d'aquesta autorització de persones jurídiques sense ànim de lucre col·laboradores (article 31); vigència, renovació i modificació d'aquesta autorització (article 32); la ineficàcia de la mateixa autorització (article 33); efectes de la finalització de la vigència i de la declaració d'ineficàcia de l'autorització esmentada (article 34); les obligacions de les persones jurídiques com a col·laboradores en la distribució de bitllets (article 35), i el règim sancionador (article 36).

També s'hi preveu una disposició addicional, que habilita la persona titular del Departament per a executar, mitjançant resolució, determinats aspectes relatius a la loteria col·lectiva.

La disposició transitòria regula el règim transitori de les autoritzacions d'agent venedor o d'operadora comercial vigents i de les noves comissions que s'hi estableixen.

La disposició derogatòria, que deroga quatre decrets (Decret 132/2003, de 27 de maig; Decret 245/1990, de 23 d'octubre; Decret 312/1988, d'11 d'octubre, i Decret 286/1994, de 4 de novembre) i diversos articles o apartats d'articles d'altres cinc decrets (Decret 315/1992, de 14 de desembre; Decret 149/2013, de 9 d'abril; Decret 89/2017, d'11 de juliol; Decret 119/2009, de 28 de juliol, i Decret 339/2011, de 17 de maig) a fi d'adaptar la normativa vigent en la matèria.

La disposició final primera efectua una referència a l'habilitació legal a la persona titular del departament competent en matèria de joc per a regular per ordre les categories de premis i la distribució de l'import total destinat a premis entre les diferents categories de la loteria col·lectiva. La disposició final segona preveu que el règim d'autoritzacions es reguli per ordre, i també conté una previsió de caràcter derogatori. La disposició final tercera preveu l'entrada en vigor immediata de la norma.

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 el present cas, 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, incloent-hi en tot cas: a) La creació i l'autorització de joc i apostes i llur regulació, i també la regulació de les empreses dedicades a la gestió, l'explotació i la pràctica d'aquestes activitats o que tenen per objecte la comercialització i la distribució dels materials relacionats amb el joc en general, incloent-hi les modalitats de joc per mitjans informàtics i telemàtics". Conformement amb l'article 110 de l'Estatut, correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les competències exclusives, d'una manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva.

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.

D'altra banda, l'article 3 de la mateixa Llei 15/1984 disposa que correspon al Consell Executiu aprovar el catàleg de jocs i d'apostes autoritzats, i l'article 4 atribueix al mateix òrgan la planificació dels jocs i apostes. També cal esmentar la Llei 5/1986, de 17 d'abril, de creació de l'EAJA, que ha estat modificada en el

decurs de la tramitació, amb efectes des de l'1 de maig de 2020, mitjançant l'article 127 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient. L'article 4.2 de la Llei 5/1986, en el text vigent a l'inici del procediment d'elaboració de la disposició, establia que "La distribució al públic dels elements del joc i la contractació d'aquests serveis s'han de regular per decret del Consell Executiu". El text actualment vigent disposa que "Correspon al Govern regular per decret les condicions bàsiques de la comercialització de les loteries de la Generalitat, l'estructura essencial de la xarxa comercial i la determinació i els requisits mínims dels subjectes que la componen, i també els criteris necessaris per a establir les comissions que poden percebre". I, finalment, en l'article 5.1 de la Llei 15/1984 es disposa que "El Departament de Governació ha d'aprovar les reglamentacions especials dels jocs i de les apostes [...]". S'ha de tenir en compte que, d'acord amb l'article 23 de la Llei 13/2008, el Departament esmentat s'integra dins el Govern de la Generalitat i, per tant, a judici de la Comissió, res no impedeix que les disposicions reglamentàries que hagi de dictar el Departament en forma d'ordre les dicti el Govern en forma de decret, que, com es diu en l'article 41 de la Llei 13/2008, és un reglament de rang superior.

D'altra banda, cal tenir en compte que es modifiquen i deroguen disposicions normatives que tenen rang de decret. L'article 40 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, determina que les disposicions reglamentàries dictades pel Govern adopten la forma de decret.

Per tant, 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

Per a determinar el règim jurídic aplicable al procediment d'elaboració del Projecte de decret, cal prendre en consideració com a data inicial la del primer document incorporat a l'expedient, això és, la certificació del secretari de Consell d'Administració de l'EAJA, que expressa que el Consell d'Administració de l'entitat, reunit en sessió ordinària el 15 de maig de 2019, va adoptar l'acord d'aprovar el text de la proposta normativa. En consideració a aquesta data, el procediment d'elaboració del Projecte de decret objecte d'aquest Dictamen està regulat en els textos normatius següents:

a) La regulació del procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries es conté principalment en el títol IV (“Procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries”) de la Llei 26/2010. El procediment regulat en el títol IV esmentat “s'aplica a les disposicions reglamentàries que s'elaboren en l'àmbit competencial de l'Administració de la Generalitat” (article 59.1). A l'efecte d'aplicar aquesta regulació, “s'entén per disposicions reglamentàries les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de llei dictades pel Govern o pels consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat que, qualsevol que sigui la matèria de què tractin, continguin normes que innovin l'ordenament jurídic” (article 60.1). En conseqüència, aquestes normes són d'aplicació al procediment d'elaboració del Projecte de decret que ara s'examina.

b) És també d'aplicació la regulació sobre la potestat reglamentària continguda en la Llei 13/2008, esmentada, en particular, en els articles del capítol VIII del títol II ("Potestat reglamentària"). Segons aquesta regulació, les disposicions reglamentàries dictades pel Govern adopten forma de decret (article 40.1) i les signen el president i els consellers que hagin formulat la proposta (article 40.2).

c) 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 (art. 62 i 69).

d) Així mateix, resulta preceptiu atènyer-se a les previsions que conté la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), en el títol VI ("De la iniciativa legislativa i de la potestat per dictar reglaments i altres disposicions"). L'aplicació d'aquesta normativa s'ha de realitzar tot tenint en compte que, amb motiu de la Sentència 55/2018, de 24 de maig, del Ple del Tribunal Constitucional, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 3628/2016, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, alguns dels preceptes d'aquest títol, d'una manera total o parcial, han estat declarats contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències i, per tant, no aplicables als procediments d'elaboració de reglaments autonòmics, qüestió a la qual la Comissió ja s'ha referit en dictàmens anteriors (115/2018, 178/2018, 82/2019, 356/2019, 92/2020 i 177/2020, entre d'altres).

Tot partint d'aquest marc legal de referència, a continuació s'analitza la documentació i la tramitació donada al Projecte de decret sotmès a dictamen.

V.2. Iniciació del procediment

Segons consta en el certificat de 7 de juny de 2019, incorporat a l'expedient, el Consell d'Administració de l'EAJA, en la sessió de 15 de maig de 2019, va acordar, per unanimitat dels assistents i el quòrum suficient, proposar el present Projecte normatiu i, amb els tràmits preceptius previs, elevar-lo per a ser aprovat pel Govern. La iniciativa normativa ha estat impulsada, en conseqüència, pel Consell d'Administració de l'EAJA, d'acord amb el 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 en matèria de joc dels projectes de regulació dels jocs i les seves modificacions.

Al seu torn, l'article 3.2.14 del Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, atribueix al Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda les funcions pròpies de l'Administració de la Generalitat en l'àmbit del joc i les apostes, i l'article 1.2.c) del Decret 43/2019, de 25 de febrer, 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.

La Direcció General de Tributs i Joc, de la Secretaria d'Hisenda, ha promogut la iniciativa, d'acord amb les funcions atribuïdes en l'esmentat Decret 43/2019, de 25 de febrer, l'article 71.1.b) del qual disposa que correspon a aquesta direcció general "proposar i elaborar la normativa tributària general de les figures tributàries pròpies i dels tributs cedits, i la de joc i apostes, en el marc de les competències normatives de la Generalitat de Catalunya".

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, puix 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 240/21012, 65/2014, 17/2016 i 169/2017, entre d'altres). Tanmateix, 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.

En el cas examinat, consten en l'expedient les memòries següents:

a) Memòria general

La directora general de Tributs i Joc ha emès la memòria general el 4 de febrer de 2020, la qual s'ha actualitzat en dates 24 de febrer i 2 de juliol de 2020.

A judici de la Comissió, s'ajusta al contingut que exigeix l'article 64.2 de la Llei 26/2010, en la mesura que inclou la justificació de la necessitat de la disposició i l'adequació als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; les disposicions afectades, taula de vigències i derogacions resultants; la competència de la Generalitat sobre la matèria; els tràmits de consulta i participació; la relació motivada 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.

En l'apartat de justificació de la necessitat de la disposició, s'assenyala que un dels objectes del Projecte de decret és possibilitar a l'EAJA la comercialització d'un joc de loteria que combini algunes o totes les modalitats de jocs existents i que aquesta possibilitat actualment no disposa del marc normatiu necessari per a la seva concreció. A aquest efecte, es modifica l'article 5.2 del Decret 240/2004, a fi d'afegir una quarta modalitat de joc de la loteria, la mixta, que consisteix en la combinació dels sortejos previstos en alguns dels tres apartats anteriors (loteria de sorteig, loteria de sorteig subjecte a dues variables, loteria presortejada) o de tots tres. També es posa en relleu que en el Projecte s'empren dues denominacions que cal distingir: la loteria mixta, que és la modalitat de loteria que s'incorpora al catàleg, i la loteria col·lectiva, que és el joc de loteria nou que es crea i regula en el capítol I. En relació amb la configuració del joc nou,

s'explica que la persona jugadora participa amb uns bitllets que contenen dos números independents: un primer número, amb el qual es participa en el sorteig de premis individuals, i un segon número, amb el qual es participa en el sorteig del premi col·lectiu, amb el qual es comparteix la sort. Els sortejos per a obtenir els números guanyadors es fan mitjançant una selecció aleatòria de números guanyadors d'entre tots els bitllets emesos i que constin com a venuts en el sistema central de Loteries de Catalunya. S'afegeix que la creació de la loteria no incrementa l'oferta de loteries de l'EAJA, perquè, mitjançant el Projecte es deroga la normativa de la loteria denominada "Super 10", la comercialització de la qual es va suspendre, per acord del Consell d'Administració de l'EAJA, atès que l'estructura de premis s'ha vist superada amb el temps, i aquests no són ni operatius, ni congruents, tenint en compte els jugadors que hi participen.

En relació amb la modificació del Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'EAJA, es justifica per congruència amb la regulació que s'estableix en el primer capítol de la norma projectada, atès que els agents venedors i les operadores comercials queden substituïts, i perquè es crea el fons de reserva específic per a la millora de premis, que es podrà dotar amb l'import dels premis no adjudicats en sortejos anteriors.

Quant a la modificació del Decret 339/2011, s'exposa que la configuració actual de la xarxa comercial és fruit de les previsions normatives del Decret esmentat i del Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria passiva, el qual va incorporar un nou canal de comercialització, l'anomenat *canal complementari*, i va regular les operadores comercials, concepte dins del qual s'han encabint diferents figures que ara convé delimitar d'una manera més precisa. S'explica també que s'han descartat del Projecte de decret els preceptes que tenien per objecte actualitzar la regulació vigent de les loteries Trio i Loto

Express, és a dir, s'han suprimit les modificacions inicialment projectades sobre els decrets 313/1988, de 17 d'octubre, i 315/19982, de 14 de desembre, atès que s'ha considerat que aquesta opció normativa requeria una valoració més acurada.

Finalment, s'ha de deixar constància que, pel que fa a la memòria general, la Comissió fa una observació en el subapartat V.9.a) i algunes apreciacions en els subapartats VI.13 i VI.18.

b) Memòria d'avaluació d'impacte

La directora general de Tributs i Joc ha emès la memòria d'avaluació d'impacte el 4 de febrer de 2020, la qual s'ha actualitzat en dates 21 de febrer i 2 de juliol de 2020.

A judici de la Comissió, s'ajusta al contingut que exigeix l'article 64.3 de la Llei 26/2010, en la mesura que inclou els diferents informes que han d'integrar la memòria d'avaluació d'impacte.

En l'anàlisi del context i la identificació de les opcions de regulació, s'assenyalen els problemes que es pretenen solucionar amb la norma projectada i els objectius. Es destaca que la causa principal que motiva la intervenció és la necessitat de millorar i evolucionar els productes de joc, per tal d'introduir i mantenir una línia comercial moderna i assolir l'objectiu d'oferir un ventall de productes prou satisfactori per a mantenir els nivells de competitivitat que actualment requereix el sector de les loteries públiques. També escau suprimir la loteria Super 10, que ha quedat obsoleta; regular la xarxa comercial de l'EAJA, per tal d'obrir la porta a determinats establiments, i el règim de comissions específiques de la comercialització de les loteries, i superar la rigidesa actual de la regulació del

fons de maniobra de l'Entitat, que constitueix un dels mitjans econòmics constitutius d'ingrés i que pot aplicar-se a la gestió dels jocs d'acord amb el Decret 108/2012, de 2 d'octubre.

Pel que fa als objectius, es concreten a incrementar els ingressos provinents dels productes de loteria que gestiona l'EAJA; millorar la competitivitat i el posicionament de les loteries de l'EAJA; clarificar i actualitzar la regulació de les diferents figures que conformen la xarxa comercial i diversificar-la, i flexibilitzar la determinació de les comissions corresponents. Amb l'anàlisi de diverses variables que s'esmenten, per a cada sorteig, hi ha una projecció de generació d'un benefici net per a la Tresoreria de la Generalitat, en funció de la recaptació final assolida, que es pot estimar entre tres milions quatre-cents mil euros i cinc milions d'euros.

Després d'incorporar els informes previstos legalment (d'impacte pressupostari, d'impacte econòmic i social, d'impacte normatiu i d'impacte de gènere), s'hi inclou un apartat relatiu a la implementació, seguiment i avaluació de la norma, els quals s'informa que són a càrrec de l'empresa adjudicatària del contracte administratiu especial, formalitzat amb l'EAJA el mes de juliol de 2015, l'objecte del qual és l'execució de les prestacions corresponents al desenvolupament estratègic, comercial i logístic de les loteries de la Generalitat, segons determinats indicadors que s'indiquen.

L'informe d'impacte pressupostari determina que l'aplicació de les mesures previstes en les modificacions normatives projectades no suposen cap afectació pressupostària per a l'EAJA, més enllà dels ingressos que generi, atès que els costos pels serveis que presta l'empresa adjudicatària pel que fa a la implantació i desenvolupament de jocs són retribuïts amb les comissions establertes

contractualment, en funció dels diferents marges d'exploració (vendes menys preus adjudicats) obtinguts amb la comercialització de les loteries. També es posa en relleu que l'aplicació de la disposició projectada no exigeix la creació de cap unitat administrativa nova, i que el fons de reserva per a la millora de premis no pot tenir cap impacte negatiu perquè es finançarà amb els fons no adjudicats i, per contra, pot tenir un impacte positiu per l'increment de la competitivitat dels jocs de la loteria els premis dels quals es milloren amb les aportacions.

L'informe d'impacte econòmic i social destaca els beneficis de la norma projectada, com ara ampliar la participació de les persones potencialment destinatàries, amb la contrapartida que l'EAJA comptarà amb la possibilitat d'assolir expectatives més àmplies d'increment dels ingressos provinents de la comercialització de les loteries de la Generalitat. També es pretén incentivar l'activitat comercial dels establiments en què es durà a terme la venda del nou joc i que conformen la major part del teixit comercial del territori de Catalunya. La creació dels fons de reserva per a la millora de premis pot tenir un impacte positiu en les persones destinatàries, ja que es poden veure incrementats els premis que obtenen les loteries que hi participen i, en definitiva, s'incrementaran les quantitats que s'acabaran destinant a finalitats socials. D'altra banda, s'analitzen exhaustivament els impactes, molts dels quals es consideren neutres, sobre la competència i les pimes; la participació dels agents socials i econòmics; els drets de la ciutadania i l'interès general; la infància; el col·lectiu amb problemes de joc; el mercat interior, la competència i la competitivitat; sobre sectors específics o macroeconòmics, i la inclusió social i la qualitat del treball.

L'informe d'impacte normatiu, en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives, assenyala que el Projecte no genera càrregues noves per als ja integrants de la xarxa comercial, però les entitats sense ànim de lucre

que vulguin col·laborar en la distribució de bitllets de loteries han de demanar una autorització. S'estima que el primer any unes 1.000 entitats sol·licitaran autorització i que, d'aquestes, 850 presentaran una declaració responsable en què autoritzaran la comprovació de dades, i les altres 150 entitats hauran de presentar la documentació. De les 1.000 entitats, es preveu que 30 no vulguin renovar l'autorització i 970 la veuran renovada automàticament. S'estima un cost anual per a totes les entitats de 34.000 euros, import desglossat en un quadre de quantificació de les càrregues administratives, que s'inclou annex. També s'inclou el Test de pimes, que estima la població d'empreses afectades (2.024 microempreses; 50 petites i 5 mitjanes) i el nombre de treballadors ocupats a les pimes del sector (12.050), i indica que no s'ha consultat el sector afectat perquè l'afectació s'ha considerat irrellevant; no obstant això, s'han quantificat les càrregues administratives i els costos, i es considera que aquests no impliquen desavantatges competitiu en relació amb les empreses de més dimensió.

L'informe d'impacte de gènere assenyala que el Projecte de decret no conté termes androcèntrics que comportin discriminació per raó de gènere, i que, pel que fa a l'àmbit material, l'impacte de la norma és neutre.

c) Memòria valorativa d'observacions i al·legacions

Els projectes de disposicions reglamentàries han d'adjuntar una memòria en què es valorin, si escau, les observacions i al·legacions presentades durant la tramitació del projecte normatiu, i en què es motivi, si és procedent, la decisió de desestimar-les (article 64.5 de la Llei 26/2010).

A l'expedient també s'incorpora la memòria d'observacions i al·legacions presentades, a la qual es refereix l'article 64.5 de la Llei 26/2010, signada el 7 de juliol de 2020. Es refereix a les observacions presentades en els diferents tràmits de participació i informes, les quals han estat objecte de valoració. S'ha complert, en conseqüència, amb l'exigència legal esmentada, i la valoració de les diferents observacions i al·legacions s'ha efectuat en un únic document, complet i actualitzat, per a garantir-ne un resultat més clar i coherent i, en definitiva, a favor de la seguretat jurídica, tal com la Comissió Jurídica Assessora ha assenyalat en diverses ocasions (*vid.* dictàmens 411/2019, 1/2020 i 13/2020, entre d'altres).

V.5. Informes

Segons l'article 64.1 de la Llei 26/2010, "Els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre [...] dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor". En el cas examinat, 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 els informes següents:

a) Informe de la Direcció General de Pressupostos, de 16 de febrer de 2020, emès de conformitat amb l'article 45.1.h) del Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, segons el qual aquesta Direcció General ha d'analitzar les propostes d'acords, disposicions i actuacions amb impacte pressupostari dels departaments i entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya. L'informe és de caràcter favorable, amb el benentès que es preveu que la regulació tingui un impacte pressupostari positiu, perquè s'estima que el joc nou comporta ingressos per al Tresor de la Generalitat; les modificacions projectades en els decrets reguladors

de les loteries Loto Ràpid i Loto Express s'estima que revertiran la tendència actual de disminució dels ingressos i, en el cas de l'Express, ha de produir un increment del 30 % de la recaptació bruta, i la creació del fons de reserva per a la millora de premis no tindrà impacte negatiu sinó positiu, derivat de l'increment de la competitivitat dels jocs de loteria els premis dels quals es milloren amb aportacions del fons.

b) Informe de l'Oficina d'Organització de l'Administració i del Sector Públic, emès el 17 de febrer de 2020, previst en l'article 39.b) del Decret 124/2019, de 4 de juny, de reestructuració del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, amb caràcter preceptiu i vinculant, sobre les disposicions de creació, modificació o supressió d'entitats institucionals de l'Administració de la Generalitat i les que defineixen les estructures organitzatives dels departaments i organismes que en depenen. L'informe analitza la regulació projectada i, en particular, les modificacions del Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'EAJA, que afecten les funcions del Consell d'Administració i el seu règim econòmic (articles 5.d) i 16.3 del Decret 108/2012), i conclou que no s'observa la necessitat de formular cap objecció al Projecte, sobre el qual s'informa favorablement.

c) Informe de l'Institut Català de les Dones. Aquest informe, de data 2 de juliol de 2020, emès d'acord amb el que estableix l'article 3.g) de la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut, 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, expressa que, des d'un punt de vista material, la proposta no pot considerar-se substancial des de la incidència de gènere, i es formulen una sèrie d'aportacions de caràcter formal (allà on consta "persones agents venedores" i "els agents de venda" ha de constar "els o les agents de venda"; on consta "dels agents de

venda” ha de dir “dels o de les agents de venda”, i on consta “als agents de venda” ha de dir “als o a les agents de venda”). La unitat impulsora ha valorat positivament les recomanacions, i indica que les ha inclòs en la versió actualitzada del text projectat.

d) Dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. D’acord amb les funcions atribuïdes en l’article 2.1.a) de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, la Comissió Executiva, per delegació del Ple, en la sessió extraordinària de 23 de juliol de 2020, va aprovar el Dictamen 8/2020 sobre el Projecte de decret, amb observacions relatives a les addicions al joc i a l’eliminació dels apartats f) i j) de la disposició derogatòria, atès que estan repetides. Per la seva part, la Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CCOO), integrant del grup primer del CTESC, va formular un vot particular en relació amb el Dictamen 8/2020, referent a les addicions al joc.

Aquestes observacions van ser valorades en l’informe emès per la directora general de Tributs i Joc en data de 30 de juliol de 2020.

e) Informes de l’Assessoria Jurídica. Els projectes de disposicions reglamentàries “s’han de sotmetre a informe jurídic de la unitat departamental corresponent o de la central, del Gabinet Jurídic de la Generalitat” (art. 65.1 de la Llei 26/2010). En aquest sentit, l’article 4.1.a) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d’organització dels serveis jurídics de l’Administració de la Generalitat de Catalunya, atribueix als advocats de la Generalitat l’assessorament sobre “Els projectes i els avantprojectes de disposicions de caràcter general”.

D’acord amb el que exigeix l’article 65.1 de la Llei 26/2010, l’expedient incorpora un informe jurídic preliminar, d’11 de febrer de 2020. L’informe

comprova que l'expedient disposa de la documentació que exigeix la normativa, indica els òrgans externs als quals s'ha de sotmetre, fa referència als tràmits del procediment i recorda que s'ha d'anar actualitzant la informació publicada en el Portal de la Transparència en relació amb l'estat de tramitació del procediment. També avalua l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent i a les directrius de tècnica normativa, i efectua diverses recomanacions en relació amb les memòries i el text.

Amb posterioritat, el 24 de febrer de 2020, l'òrgan impulsor va comunicar que havia introduït canvis en el text del projecte informat, consistents a suprimir la modificació del Decret 313/1988, de 17 d'octubre, i del Decret 312/1992, de 14 de desembre, relatius a les loteries Trio i Loto Express, respectivament, i l'Assessoria Jurídica va emetre un informe jurídic preliminar complementari de caràcter favorable respecte a la tramitació del nou text proposat.

En data de 27 de juliol de 2020, es va emetre l'informe jurídic final. En relació amb l'àmbit competencial, fa esment a la Llei 5/2020, de 29 d'abril, que introdueix en la Llei 5/1986, de 17 d'abril, la disposició addicional primera, la qual estableix per al Govern el termini d'un any, des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, per a acordar l'inici del procés de transformació de l'EAJA en una societat anònima, i fa avinent que aquesta novetat normativa no afecta les competències de l'EAJA quant a la iniciativa. S'informa que mitjançant l'acord de Govern SIG20VEH0587 es va iniciar el procés de transformació, si bé l'eficàcia d'aquesta resta supeditada a la inscripció de l'escriptura pública en el Registre Mercantil, i, durant el procés de transformació, l'EAJA manté la seva activitat, i el seu Consell d'Administració manté la composició i les funcions establertes per la Llei 5/1986 (apartat tercer de la disposició addicional primera). D'altra banda, l'informe jurídic final analitza els aspectes formals i materials de

la darrera versió del Projecte de decret i de les memòries, per a concloure que s'ajusten a la normativa vigent. Quant als aspectes formals, assenyala que consta en l'expedient tota la documentació necessària i constata els tràmits que s'han dut a terme. Es conclou que el contingut del Projecte es considera adequat a la legislació vigent, també pel que fa a la documentació de l'expedient i la tramitació que s'ha dut a terme. Quant als aspectes materials, s'efectuen unes recomanacions de canvis en el text, derivats de l'entrada en vigor, amb posterioritat a l'inici de la tramitació de la disposició, de la Llei 5/2020, abans esmentada. A partir de la vigència d'aquesta Llei s'observen efectes sobrevinguts en el Projecte en tràmit, derivats de l'article 127.1 i 2, que modifica l'article 4 de la Llei 5/1986, de 17 d'abril, de creació de l'EAJA, i que afecten únicament el capítol V, que modifica el Decret 339/2011.

Les observacions fetes a l'informe jurídic final són objecte de valoració per la unitat instructora mitjançant una nota de 30 de juliol de 2020.

Finalment, s'ha d'indicar que la iniciativa normativa es va sotmetre a examen i deliberació del Consell Tècnic del Govern, i, així, consta en l'expedient el certificat del secretari del Govern que acredita que el dia 4 d'agost de 2020 la iniciativa normativa va quedar vista amb caràcter previ a la sol·licitud de dictamen a la Comissió Jurídica Assessora.

V.6. Tràmit de consulta interdepartamental

Segons l'apartat primer de l'article 66 de la Llei 26/2010, "si l'aprovació de la disposició reglamentària correspon al Govern, la iniciativa s'ha de posar en coneixement dels diferents departaments perquè formulin les observacions que estimin convenientes, durant un termini no inferior a quinze dies i prèviament, si escau, als tràmits d'audiència i d'informació pública". L'apartat segon del mateix

article 66 afegeix que la consulta interdepartamental s'instrumenta per mitjans electrònics.

En el present cas, en la memòria de les observacions i al·legacions presentades (de data 7 de juliol de 2020) es deixa constància que el Projecte de decret s'ha sotmès a consulta interdepartamental mitjançant l'entorn electrònic SIGOV; que va estar al fòrum del 5 al 25 de febrer de 2020; i que les observacions formulades per l'Oficina de Govern i les recollides en l'informe jurídic preliminar actualitzat van donar lloc a la segona versió del Projecte de decret, que és el que va quedar vist en l'apartat II de la sessió del Consell Tècnic de 25 de febrer de 2020, i que és la versió que es va sotmetre a informació pública.

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.

En relació amb el tràmit d'audiència de l'article 67.2.f) de la Llei 26/2010, s'estableix l'obligatorietat de sotmetre els projectes de disposicions reglamentàries al tràmit d'audiència dels interessats, en un termini que no pot ser inferior a quinze dies hàbils, tot i que es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils per raons justificades i degudament motivades.

En el present cas, consta que s'ha substanciat, per un període de quinze dies, un tràmit d'audiència a les entitats interessades representatives del sector referides en els antecedents. Durant aquest tràmit, cap entitat hi ha formulat al·legacions.

Pel que fa al procés de notificació a les entitats referides, en l'expedient consten els documents relatius a les evidències de la notificació generats per l'e-NOTUM, que acrediten que totes van ser acceptades pels destinataris dins del termini establert legalment (entre els dies 28 de febrer i 2 de març de 2020), llevat d'una, que va ser rebutjada automàticament pel sistema, pel transcurs del termini de deu dies naturals comptats des de la posada a disposició, sense accés del destinatari. El cap de la Unitat Jurídica i de Contractació de l'EAJA va estendre una diligència per a deixar constància del rebuig de la notificació electrònica, d'acord amb el que disposa l'article 43.2 de l'LPAC. En l'informe jurídic final s'indica, respecte del termini durant el qual es va perllongar el tràmit d'audiència, que es va veure afectat per la disposició addicional tercera del Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, i que va finalitzar el 15 de juny de 2020.

En relació amb el tràmit d'informació pública de l'article 68 de la Llei 26/2010, el Projecte es va sotmetre a informació pública mitjançant l'Edicte de data 26 de febrer de 2020, publicat al DOGC núm. 8074, de 28 de febrer, per un termini de 15 dies hàbils. Segons la memòria de valoració de les observacions i al·legacions, de 7 de juliol de 2020, no s'hi van formular al·legacions. L'informe jurídic final assenyala que aquest termini també va quedar suspès en virtut de la disposició addicional tercera del Reial decret 463/2020, de 14 de març, que es va reprendre de conformitat amb l'article 9 del Reial decret 537/2020, de 22 de maig, pel qual es prorroga l'estat d'alarma, i que el termini va finalitzar el 5 de juny de 2020.

V.8. Les previsions procedimentals de l'LPAC

a) Consulta prèvia

L'article 133.1 de l'LPAC determina que, "Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte [...] de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública", i el primer paràgraf de l'apartat quart preveu que "Es pot prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques que preveu aquest article en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o de les organitzacions que en depenen o hi estan vinculades, o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin". D'acord amb l'abast de la Sentència 55/2018, de 24 de maig, del Tribunal Constitucional, només és d'aplicació al cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya el primer incís de l'apartat 1 de l'article 133 esmentat, així com el primer paràgraf de l'apartat 4 del mateix article, referent a la possibilitat de poder prescindir del tràmit de consulta pública prèvia en el cas de normes pressupostàries o organitzatives o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin.

Aquestes previsions coincideixen substancialment amb les introduïdes per l'article 178 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, que ha afegit un nou article 66 bis a la Llei 26/2010. Aquest precepte, que no és aplicable per raons temporals al procediment objecte de dictamen, regula amb caràcter exhaustiu la participació dels ciutadans en l'elaboració de disposicions reglamentàries, i s'hi concreta que, prèviament a l'elaboració del text d'una disposició reglamentària, s'ha de fer una consulta pública a la ciutadania per mitjà del Portal de la Transparència de la

Generalitat, i que la consulta s'ha de dur a terme en relació amb l'avaluació preliminar de la iniciativa, la qual ha de tenir el contingut mínim següent: a) els problemes que es pretenen solucionar; b) els objectius que es volen assolir; c) les possibles solucions alternatives normatives i no normatives, i d) els impactes econòmics, socials i ambientals més rellevants de les opcions considerades. Altrament, en l'apartat segon, s'estableix que la consulta s'ha de difondre entre els subjectes i les entitats potencialment afectats i s'ha de fer d'acord amb estàndards mínims de qualitat, de manera que, per a assegurar-hi una participació efectiva, cal establir un termini suficient de, com a mínim, un mes. L'apartat tercer concreta els supòsits en què es pot prescindir d'aquest tràmit. L'apartat quart preveu que es puguin emprar altres eines i canals de participació que garanteixin una participació de qualitat, complementàriament a la consulta per mitjà del Portal de la Transparència de la Generalitat. I, finalment, l'apartat cinquè disposa que l'Administració de la Generalitat ha de publicar en el Portal de la Transparència una valoració general de les contribucions efectuades en el tràmit de consulta pública.

D'acord amb la memòria general, entre els dies 6 de novembre i 6 de desembre de 2018, es va dur a terme una consulta pública prèvia a l'elaboració d'un Projecte de decret d'un nou reglament de loteries de la Generalitat, amb la finalitat de reordenar i unificar el marc normatiu vigent, actualitzar els decrets reguladors de les loteries Trio i Loto Express, configurar i desenvolupar la xarxa comercial i dotar l'EAJA d'una regulació que permeti una actuació més àgil i flexible, en què un ciutadà va valorar positivament la iniciativa. Posteriorment, entre els dies 6 de març i 6 d'abril de 2019, es va realitzar una altra consulta sobre l'elaboració d'un altre projecte de decret, en aquest cas per a l'aprovació del Reglament d'un joc de loteria nou, mitjançant la publicació al Portal de la Transparència del web del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i

Hisenda. De l'informe de valoració de 9 d'abril de 2019, de la directora general de Tributs i Joc, es desprèn que, en el segon cas, a més de la publicació, es va efectuar una comunicació a les persones integrants de la xarxa comercial, mitjançant els terminals de Loteria de Catalunya i se'ls va enviar un avís per correu electrònic. Dins del termini atorgat, es van rebre les aportacions de tres detallistes, en el sentit, els dos primers, de mostrar conformitat amb la proposta, i el tercer es referia a una altra loteria; contribucions que es van recollir en l'informe de valoració esmentat.

D'aquesta manera, com ja s'explica en l'informe jurídic preliminar d'11 de febrer de 2020, “[...] realitzades prèviament les consultes, finalment s’ha decidit regular i s’ha optat per l’opció normativa, però en un únic projecte de Decret, que dona resposta a la gran part dels problemes identificats com aquells que es consideren prioritaris en el context actual. Per tant, l’Administració ha disposat dels elements destacats abans de procedir i ha decidit regular-la després del tràmit previ a l’elaboració del projecte (Dictamen CJA 347/2017)”.

Es tracta, en suma, que s’han realitzat dos processos participatius relatius a sengles projectes normatius que finalment s’han unificat en el present Projecte normatiu, i s’ha complert així amb el tràmit de consulta prèvia de l’article 133.1 de l’LPAC.

b) Planificació normativa

Quant a la planificació normativa, l’article 132 de l’LPAC determina que les administracions públiques, anualment, “han de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives legals o reglamentàries que s’hagin d’eleva 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.” Cal advertir, però, que la Sentència 55/2018 del Tribunal Constitucional, esmentada, ha declarat la totalitat d’aquest article contrari a l’ordre constitucional de competències i, per tant, no aplicable als procediments reglamentaris de l’Administració de la Generalitat.

Tot i així, és doctrina d’aquesta Comissió subratllar la rellevància de la planificació normativa, com a “instrument al servei de la seguretat jurídica, principi que no solament implica generar confiança sobre el que diu la normativa vigent, sinó també sobre l’evolució raonable de l’ordenament jurídic, tal com es reconeix d’una manera expressa en l’article 62 de la Llei catalana 19/2014, que preveu la necessitat que la iniciativa normativa s’exerceixi de tal manera que el marc normatiu resultant sigui previsible” (dictàmens 151/2018, 103/2019, 299/2019 i 52/2020, entre molts d’altres).

D’acord amb aquesta doctrina, quan la Comissió ha constatat que els projectes de disposicions objecte de dictamen no estaven inclosos en els plans normatius corresponents, ha requerit que es justificués la manca d’inclusió de la iniciativa normativa en el Pla normatiu (entre d’altres, en els dictàmens 178/2018, 129/2020 i 176/2020).

Aquest no és el cas que s’examina, puix en la memòria general s’expressa que en el Pla normatiu de l’Administració de la Generalitat de Catalunya per als anys 2019-2020, aprovat mitjançant l’Acord de Govern de 24 d’abril de 2019, s’hi inclouen els dos projectes, que, finalment, s’ha decidit unificar en aquest que és objecte de dictamen. Concretament, com a noves iniciatives normatives del departament promotor, en el Pla normatiu es localitzen, en dissetè lloc, el “Projecte de decret pel qual s’aprova el Reglament de les loteries de la

Generalitat, organitzades i comercialitzades per l'EAJA" i, en divuitè lloc, el "Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'una nova loteria associativa i es modifica el Decret 240/2004, d'aprovació del catàleg de jocs i apostes autoritzats a Catalunya i dels criteris aplicables a la seva planificació".

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 l'article 69.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, "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".

Com ja ha indicat la Comissió Jurídica Assessora en diverses ocasions, entre d'altres, en els dictàmens 224/2016, 241/2016, 30/2017, 412/2019 i 177/2020, correspon a l'Administració determinar en cada cas la pertinència o no d'obrir, des de l'inici del procediment, aquest tràmit de participació ciutadana, mitjançant una valoració que el departament impulsor ha d'incloure en la memòria general.

La Comissió també ha indicat en pronunciaments anteriors, com és el cas dels dictàmens 10/2019 i 27/2019, que, per al supòsit de no dur-se a terme, en la memòria general cal exposar les raons que justifiquen que, en cada cas concret,

no s'hagi efectuat el tràmit participatiu assenyalat. I també ha indicat (en el Dictamen 354/2019, entre d'altres) que la justificació de l'omissió d'aquest tràmit sobre la base de la realització d'altres tràmits participatius no resulta suficient per a exceptuar-lo, per manca de congruència amb el que preveu l'article 69.

Altrament, no es pot passar per alt que la Secció Segona i Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, mitjançant sengles sentències dictades el 28 de juny de 2019 i el 4 de març de 2020 (núm. 588/2019 i 988/2020), ha anul·lat el Decret 73/2017, de 20 de juny, que va aprovar el Reglament de l'impost sobre begudes ensucrades envasades, i el Decret 175/2018, de 21 de juliol, del règim electoral de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de Catalunya, respectivament, per no haver quedat justificada adequadament l'omissió d'aquest tràmit procedimental. I, en particular, cal destacar que aquesta última resolució judicial, en la qual el Tribunal no apreciava les raons d'urgència adduïdes per l'Administració per a justificar la no realització d'aquest tràmit, indicava literalment que “[...] *de ahí que el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 133 de la LPACAP no es motivo suficiente para exonerar del cumplimiento de la tramitación prevista en el art. 69 LTC*”.

En el present cas, de la memòria general ja es desprèn que, malgrat que són nombrosos els canvis normatius formulats pel Projecte ara examinat, tots giren sobre la substitució d'un joc antic per un altre de nou i en canvis puntuals de la reglamentació general, i s'adverteix que no s'imposa cap tipus d'obligació a la ciutadania i que els principals afectats són els subjectes que integren la xarxa comercialitzadora, els quals han estat cridats a participar en la iniciativa normativa d'una manera més efectiva, concretament mitjançant les propostes,

suggeriments i observacions susceptibles de presentar en el tràmit d'informació pública i d'audiència. Probablement aquí rau el motiu pel qual la unitat promotora va decidir no obrir el procés participatiu de l'article 69.1 de la Llei 19/2014 des de l'inici de la tramitació del procediment d'elaboració normativa.

Es dona, però, la circumstància que sobre aquest procés la memòria general només diu d'una manera explícita que, “[...] una vegada realitzat el tràmit de la consulta pública prèvia, no s’ha considerat pertinent obrir aquest procés participatiu des de l’inici de la tramitació del procediment d’elaboració normativa sinó una vegada es disposi de la primera versió del text, que se sotmetrà al tràmit d’informació pública i d’audiència”.

A judici de la Comissió, tal motivació explícita és insuficient. Tal com s’ha indicat en els dictàmens 1/2020, 114/2020, 120/2020, 129/2020 i 130/2020, es considera que s’han d’exterioritzar d’una manera més específica les raons per les quals no s’ha considerat pertinent obrir aquest tràmit, en relació amb el contingut propi del precitat article 69.1 de la Llei 19/2014, i incorporar aquesta motivació a la memòria.

b) Empremta normativa

La Llei 19/2014, en aplicació del principi de transparència, exigeix que l’Administració faci pública la informació sobre les decisions i actuacions amb rellevància jurídica, entre les quals s’inclouen “els procediments normatius en curs d’elaboració, amb la indicació de l’estat de tramitació en què es troben”, així com “les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d’informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d’interès, si escau” (article

10.c) i d) 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.

Així mateix, de conformitat amb l'article 5 de la Llei 19/2014, la informació subjecta al règim de transparència s'ha de fer pública a través del Portal de la Transparència, instrument bàsic i general de gestió de documents públics per a donar compliment a les obligacions de transparència, i a través de les seues electròniques i llocs web dels subjectes obligats. És el que s'ha anomenat *empremta normativa*.

D'acord amb la certificació del cap de l'Assessoria Jurídica del Departament, des del 27 de febrer de 2020, la ciutadania ha pogut consultar al web del Departament l'expedient del Projecte de decret, amb la indicació de la fase de tramitació en què es troba. També s'indica que la documentació s'ha anat actualitzant al llarg de la tramitació i s'identifica el web en què aquesta està i ha estat disponible.

En el cas examinat, es constata que el Projecte de decret figura com a normativa en tràmit del Departament proponent, amb diverses dates d'actualització, i que hi figuren publicades les diverses versions del text normatiu, incloent-hi la versió sotmesa al dictamen d'aquesta Comissió Jurídica Assessora, i les memòries, els informes jurídics preliminar i complementari, la resta d'informes obtinguts i el Dictamen del CTESC, així com els documents valoratius corresponents. Per tant, a judici de la Comissió, s'ha complert amb el mandat legal, però no hauria estat sobrer que també s'hi inclogués l'informe jurídic final i la nota valorativa d'aquest, que deixa constància dels canvis que s'han introduït en la darrera versió

del text normatiu i que s'han acceptat totes les recomanacions, així com la memòria de valoració de les observacions i les al·legacions presentades.

VI. Consideracions sobre el contingut del Projecte de decret

VI.1. Marc normatiu

Pel que fa al marc normatiu en què s'insereix el Projecte de decret sobre el qual es dictamina, cal tenir en consideració, en primer terme, la Llei 15/1984, de 20 de març, del joc, que té per objecte la regulació de totes les activitats relatives a casinos, jocs i apostes en l'àmbit territorial de Catalunya. L'article 3, en concordança amb la disposició final tercera de la mateixa Llei, estableix que correspon al Consell Executiu aprovar el catàleg de jocs i d'apostes autoritzats d'entre aquells a què fan referència els articles anteriors. L'article 5 disposa que el Departament de Governació ha d'aprovar les reglamentacions especials dels jocs i de les apostes inclosos en el catàleg, les quals han de regular els condicionaments i les prohibicions que es consideren necessaris per a practicar-los, i, en l'apartat segon, fixa el contingut mínim de les reglamentacions. L'article 6 es refereix a les autoritzacions necessàries per a gestionar i explotar els jocs i les apostes.

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, de creació de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat. En l'article 2, estableix que aquesta entitat 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.

Ambdues lleis han estat desplegades, entre d'altres, pel Decret 241/1986, de 4 d'agost, pel qual es fixa el Reglament general dels jocs de loteria, organitzats per l'EAJA; 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, i pel 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.

Pel que fa al joc de la loteria, cal destacar l'article 5.1 del Decret 240/2004 esmentat, relatiu al catàleg, que disposa que la loteria, com a joc d'atzar, és organitzada per la Generalitat de Catalunya, per mitjà de l'EAJA, a qui correspon l'organització i la seva gestió directa, sens perjudici de les competències que corresponguin a altres organismes. L'article 5.2 del mateix Decret 240/2004 estableix les modalitats admeses en aquest joc, que són les següents: a) sorteig; b) sorteig subjecte a dues variables, i c) loteria presortejada.

També cal esmentar els altres decrets de desplegament d'ambdues lleis, tots ells vigents, per ordre cronològic:

– Decret 312/1988, d'11 d'octubre, pel qual s'estableixen les comissions que s'han de percebre i les liquidacions al Tresor de la Generalitat de la part de la recaptació que constitueix ingrés públic de la loteria semiactiva Trio, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes.

- Decret 245/1990, de 23 d'octubre, pel qual s'estableixen les comissions que s'han de percebre i la liquidació al tresor de la Generalitat de la part de la recaptació que constitueix ingrés públic de la loteria semiactiva Super 10, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

- Decret 23/1991, de 4 de febrer, de modificació dels decrets 255/1989, de 25 de setembre, i 312/1988 i 311/1988, d'11 d'octubre, relatius a la loteria pre-sortejada i a la loteria semiactiva.

- Decret 315/1992, de 14 de desembre, d'aprovació del Reglament de la loteria denominada Loto Express, organitzada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

- Decret 285/1994, de 4 de novembre, d'aprovació del Reglament de la loteria denominada Supertoc, organitzada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

- Decret 286/1994, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les comissions que s'han de percebre de la loteria denominada Supertoc, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

- Decret 132/2003, de 27 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria denominada Super 10.

- Decret 364/2006, de 3 d'octubre, de regulació de les condicions de comercialització dels jocs de loteria organitzats i gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

- Decret 119/2009, de 28 de juliol, pel qual s’aprova el Reglament de la Loteria Lotto 6/49 i de les seves variants, i el Decret 5/2012, de 24 d’abril, de modificació del Reglament de la loteria Lotto 6/49 i de les seves variants, aprovat pel Decret 119/2009, de 28 de juliol.

- Decret 108/2012, de 2 d’octubre, d’organització, estructura i funcionament de l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, i el Decret 36/2017, de 29 d’agost, de modificació del Decret 108/2012, de 2 d’octubre, d’organització, estructura i funcionament de l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

- Decret 149/2013, de 9 d’abril, pel qual s’aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat.

- Decret 320/2016, de 22 de novembre, de modificació del Decret 241/1986, de 4 d’agost, pel qual es fixa el Reglament general dels jocs de loteria, organitzats per l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; del Decret 313/1988, de 17 d’octubre; del Decret 315/1992, de 14 de desembre; del Decret 132/2003, de 27 de maig; de l’Ordre de 4 de març de 1987, i de l’Ordre IRP/369/2009, de 29 de juliol, pels quals s’aproven diferents reglamentacions en matèria de jocs de loteria.

- Decret 89/2017, d’11 de juliol, pel qual s’aprova el Reglament de la loteria Loto Ràpid, i el Decret 215/2018, de 9 d’octubre, de modificació del Reglament de la loteria Loto Ràpid, aprovat pel Decret 89/2017, d’11 de juliol.

VI.2. Estructura del Projecte normatiu

L'estructura de la norma projectada s'integra pel títol, el preàmbul i per la part dispositiva, amb l'articulat sistematitzat en cinc capítols, i amb una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i tres disposicions finals. Clou el text l'esment al lloc i la data i les signatures del president de la Generalitat i del vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda.

Cal apuntar que el capítol I (art. 1 a 13 del Projecte normatiu) es destina a regular el Reglament del nou joc anomenat *loteria col·lectiva*, i els altres quatre capítols restants (art. 14 a 36) es destinen cadascun d'ells a la modificació de diversos reglaments. Així, el capítol II (art. 14) modifica el 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, i aprovació del Reglament de la loteria col·lectiva. El capítol III (art. 15) modifica el Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l'EAJA. El capítol IV (art. 16 i 17) modifica el Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'EAJA. I el capítol V (art. 18 a 36) modifica 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'EAJA.

S'adverteix, doncs, que el Projecte normatiu no empra la tècnica de la disposició final per a modificar els reglaments vigents, i s'aparta així de la regla 193.b) del Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya, segons la qual s'han de regular mitjançant disposició final "Les modificacions del dret vigent produïdes per la norma jurídica".

Ara bé, el mateix Manual també preveu la utilització de disposicions que tenen com a finalitat modificar-ne d'altres, i en el primer incís de la regla 243 s'indica que "En el cas de modificacions molt extenses, s'ha d'utilitzar una norma de substitució". I això és el que succeeix en el cas que s'examina, on s'adverteix que vint-i-tres preceptes, que representen els dos terços de l'articulat del Projecte normatiu, tenen com a finalitat modificar disposicions normatives, la qual cosa posa en evidència que es tracta d'una modificació que per la seva extensió reclama emprar una norma de substitució.

A partir d'aquí, s'ha d'examinar com s'estructura la norma de substitució. A aquests efectes, el segon incís de l'esmentada regla 243 diu: "Per tant, en les disposicions modificatives, les unitats de divisió superiors a l'article s'han de fer servir només excepcionalment." La regla següent, la 244, s'ocupa d'un d'aquests supòsits excepcionals respecte als quals es recomana que les unitats de divisió siguin superiors a l'article. Concretament, estableix que "Les disposicions normatives de modificació múltiple s'han de dividir en capítols i s'ha d'utilitzar cada capítol per a la modificació de cada disposició, excepte quan les modificacions siguin tan poc nombroses que només calgui fer servir articles". Aquesta regla, com s'indica en l'informe jurídic preliminar d'11 de febrer de 2020, també resulta aplicable al cas que s'examina, puix es tracta d'una modificació múltiple i nombrosa en la mesura que afecta una quantitat considerable de preceptes previstos en quatre reglaments. D'aquí que el Projecte normatiu destini un capítol diferent per a cada reglament que es modifica.

A judici de la Comissió, cal concloure, doncs, que l'estructura del Projecte normatiu s'ajusta a la tècnica normativa.

VI.3. Títol

La disposició projectada porta per títol “Projecte de decret del Reglament de la loteria col·lectiva, organitzada i gestionada per l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del 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; de modificació del Decret 149/2013, de 9 d’abril, pel qual s’aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del Decret 108/2012, de 2 d’octubre, d’organització, estructura i funcionament de l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; i de modificació del 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”.

Si s’atén al seu objecte, el títol consta de dues parts: en la primera s’identifica l’objecte relatiu al Reglament de la loteria col·lectiva, i en la segona, l’objecte relatiu a la modificació d’altres reglaments.

Confrontant-lo amb les regles del Manual d’elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya, s’adverteix que compleix el criteri de la “indicació de l’objecte”, que ha de ser normalment “material”, i que compleix amb les dues funcions del nom: “a) Identificar i distingir la disposició de què es tracti” i “b) Descriure el contingut essencial de la matèria regulada” (regles 95 i 96). Tanmateix, atès que el Projecte normatiu s’inclou dins les “disposicions modificatives”, així ho indica el títol (regla 97), i indica també el número de les disposicions que es modifiquen (regla 98).

Ara bé, l'acurat compliment d'aquestes regles comporta en el cas que s'examina un títol amb una extensió de tal magnitud que no s'acaba d'ajustar als requisits que reclama el mateix Manual a la identificació i descripció del nom de la disposició normativa. Concretament, en la regla 100 es reclama que “La identificació i la descripció de la disposició que figurin en el nom han de ser exactes, clares, breus, plenes i exclusives. Per tant, el títol ha de ser únic, precís, exacte, complet, breu, concís i concret, gràfic, expressiu, mnemotècnic i congruent amb el contingut de la disposició. És convenient que el nom de la disposició sigui fàcil de memoritzar, tant des del punt de vista dels administrats com del funcionari que ha d'aplicar la disposició. Per això, és convenient redactar-lo de la forma més comuna o general possible, però de manera que reculli les expressions tècniques que siguin necessàries”.

Sobre aquest particular, la Comissió ha efectuat tot sovint suggeriments sobre els títols de les disposicions, a fi de simplificar-los, o n'ha requerit una modificació a fi d'assolir un títol concís, adequat i congruent amb l'objecte de la disposició projectada. Així, en el Dictamen 82/2018, es va suggerir simplificar el nom de la norma, en què el projectat era: “[...] sobre els règims d'intervenció ambiental atmosfèrica dels establiments on es desenvolupin activitats potencialment contaminants de l'atmosfera, el registre i el sistema de control de les seves emissions i mitjançant el qual es modifiquen diversos decrets en matèria d'emissions a l'atmosfera.” La Comissió va indicar que “L'Administració que impulsa el Projecte normatiu hauria de valorar si no seria més adient simplificar i alleugerir el títol de la futura norma perquè sigui més fàcilment entenedora per als seus destinataris. En aquest sentit, se suggereix la possibilitat de prescindir de certa informació i que la rúbrica sintèticament faci referència al ‘Decret [...] sobre els règims d'intervenció ambiental atmosfèrica dels establiments on es desenvolupin activitats potencialment contaminants de l'atmosfera’”.

En aquesta línia, la Comissió fa un doble suggeriment a la unitat promotora. Pel que fa a la primera part del títol, s'adverteix que la referència a la gestió i organització de la loteria col·lectiva no aporta res de significatiu, puix no hi ha dubte que la competència és de l'EAJA de la Generalitat, d'aquí que es pugui suprimir el text que es destaca en cursiva: “Projecte de decret del Reglament de la loteria col·lectiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat [...]”

I, pel que fa a la segona part del títol, s'adverteix que tampoc no és necessari posar el nom dels diferents decrets objecte de modificació, ja que per a identificar-los basta el número i la data. D'aquí que es pugui suprimir el text que es destaca en cursiva: “[...] de modificació del 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; de modificació del Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; i de modificació del 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 el cas que s'acceptés aquesta proposta, el títol podria quedar redactat com segueix:

“Projecte de decret del Reglament de la loteria col·lectiva i de modificació del Decret 240/2004, de 30 de març; del Decret 149/2013, de 9 d'abril; del Decret 108/2012, de 2 d'octubre, i del Decret 339/2011, de 17 de maig.”

És més, si es té en compte que tots els decrets objecte de modificació s'ocupen del joc, es pot entendre que el criteri d'unitat de matèria justifica que se'n substitueixi la identificació singular per una referència genèrica, de tal manera que el títol podria quedar redactat com segueix, en què es destaquen en cursiva les modificacions:

“Projecte de decret del Reglament de la loteria col·lectiva *i de modificació de diversos decrets en matèria de joc*”.

VI.4. 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 a quinçè, 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 setzè fa referència als principis de transparència i bona regulació, i en el paràgraf dissetè s'ocupa de l'entrada en vigor de la norma projectada. Finalment, en els paràgrafs divuitè a vintè es contenen les clàusules d'estil referides als dictàmens preceptius i a la normativa de conformitat amb la qual fa la proposta el vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda.

Tal com s'ha indicat, el preàmbul ara examinat compleix, a judici de la Comissió, les finalitats que li són pròpies sense que sigui objecte de cap observació, atès que també s'ocupa d'explicar succintament la regla especial relativa a l'entrada en vigor de la disposició projectada, així com el compliment dels principis de transparència i bona regulació.

Respecte a aquests principis, s'adverteix que, mentre que el compliment d'algun d'ells està explicat en el mateix paràgraf on se'n parla (el paràgraf setzè), en altres principis el compliment s'infereix de la resta de paràgrafs del preàmbul.

Efectivament, en el paràgraf setzè es deixa constància que amb el Projecte normatiu no s'incideix en els drets i obligacions dels ciutadans, amb la qual cosa queda palès el compliment del principi de proporcionalitat; i també s'indica que s'han definit clarament els objectius, i que cal advertir que la norma projectada, en forma de decret, és l'instrument més adequat per a la consecució dels fins perseguits, ja que aquests fins impliquen reformar una sèrie de normes contingudes en altres decrets, amb la qual cosa queda palès el compliment del principi d'eficàcia. En el mateix paràgraf es deixa constància que s'ha possibilitat l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés universal i s'ha possibilitat la participació activa dels destinataris en l'elaboració de la norma, amb la qual cosa queda palès el compliment del principi de transparència. Continuant amb el paràgraf setzè, deixa constància que el Projecte normatiu no genera càrregues administratives, i en el paràgraf vuitè s'indica que la creació del nou joc incrementa les expectatives d'ingressos de l'EAJA, amb la qual cosa queda palès el compliment del principi d'eficiència. En els paràgrafs setè i dotzè es justifica el compliment del principi de necessitat, atès que s'hi infereix l'interès general que suposa remodelar els jocs de l'Entitat, suprimint-ne un que no obtenia uns resultats

congruents amb la política comercial de l'Entitat i substituint-lo per un altre amb connotacions comercials més atractives i un sistema d'operació senzill i més modern. Finalment, el compliment del principi de seguretat jurídica es posa de manifest quan del preàmbul s'infereix que la iniciativa normativa s'exerceix d'una manera coherent amb la resta de normativa aplicable, i se cita la més rellevant, i s'identifiquen les disposicions que, per la mateixa coherència, es modifiquen.

VI.5. Capítol I

El capítol I porta per títol “Reglament loteria col·lectiva”. A judici de la Comissió, milloraria la sintaxi si entre les paraules “Reglament” i “loteria” s'hi afegissin la preposició *de* seguida de l'article *la*.

En el cas que s'acceptés aquesta proposta, el títol quedaria com segueix, en què es destaquen en cursiva els mots que s'hi afegeixen: “Reglament *de la* loteria col·lectiva.”

VI.6. Articles 2, 3 i 4

El títol de l'article 2 és “Règim jurídic”, i consta de dos paràgrafs: en el primer es fa referència al règim jurídic i en el segon s'explica de quina modalitat de loteria es tracta. Sobre això, es fan les observacions següents:

En primer lloc, s'adverteix que els dos paràgrafs s'inicien amb l'expressió “Aquesta loteria”. Per tal d'evitar aquesta repetició, es proposa que en el primer paràgraf se substitueixi l'expressió “Aquesta loteria”, pel nom del joc, és a dir, “La loteria col·lectiva”.

En segon lloc, l'actual segon paràgraf fa referència als apartats a) i b) de l'article 5.2 del Catàleg aprovat pel Decret 240/2004. Concretament diu: "Aquesta loteria combina les modalitats previstes en els apartats a) i b) de l'article 5.2 del catàleg de jocs i apostes, aprovat pel Decret 240/2004, de 30 de març."

El referenciat article 5.2 actualment disposa: "5.2 Les modalitats que admet el joc de la loteria són les següents: a) Sorteigs, en cada un dels quals s'adjudiquen als números que resultin guanyadors els premis oferts en el prospecte respectiu, de manera que la persona que adquireix cada bitllet sap exactament el número que juga, que és el que es troba imprès en el bitllet, i les possibilitats del seu premi, que consisteix en una quantitat fixa. b) Sorteigs subjectes a dues variables: el nombre de persones que participen, i els números que cada jugador o jugadora determina en el seu bitllet, de manera que l'import del premi està en proporció a les aportacions dels jugadors i jugadores, desconeixent aquests prèviament l'import del premi que els pot correspondre. c) Loteria presortejada, que consisteix en el fet que el número del bitllet és invisible per a la persona que l'adquireix i, un cop obert, li descobreixen si es correspon amb algun premi fixat prèviament i rigorosament secret. En aquesta modalitat el jugador o jugadora queda informat instantàniament de la seva fortuna."

Cal tenir en compte que l'article 14 de la disposició projectada modifica aquest article 5.2 reproduït, per a afegir una nova lletra d), amb el text següent: "d) Loteria mixta, en la qual es poden combinar, en un mateix joc, qualsevol de les modalitats corresponents a sortejos previstos en l'apartat a), la dels sortejos subjectes a dues variables de l'apartat b) i/o la loteria presortejada prevista en l'apartat c)."

D'aquesta manera, s'introdueix una lletra d) a l'article 5.2 del Catàleg aprovat pel Decret 240/2004, per a donar cobertura al nou joc anomenat *loteria col·lectiva*, que és un tipus de loteria mixta. Si es té en compte que el paràgraf segon de l'article 1 ara examinat és la norma destinada a explicar la modalitat de loteria de què es tracta el nou joc, es proposa a la unitat promotora que valori la conveniència que aquí també s'expliciti que s'insereix en la modalitat mixta.

En tercer lloc, s'adverteix que, en l'actual paràgraf segon, la referència que es fa al "catàleg de jocs i apostes" no és complet, ja que hi manquen els termes "autoritzats a Catalunya". D'aquí que es proposi completar-lo.

I, en quart lloc, s'indica que, llevat d'un altre supòsit, és l'únic article del nou Reglament en què els paràgrafs no s'enumeren com a apartats diferenciats. D'aquí que, a l'objecte d'unitat de criteri, es proposi reconvertir els paràgrafs en apartats.

En el cas que s'acceptessin aquestes propostes, el redactat de l'article 2 podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits en cursiva:

"Règim jurídic.

1. *La loteria col·lectiva* es regeix [...] de 17 de maig.

2. Aquesta loteria *és mixta, en combinar* les modalitats previstes en els apartats a) i b) de l'article 5.2 del Catàleg de jocs i apostes *autoritzats a Catalunya*, aprovat pel Decret 240/2004, de 30 de març."

Pel que fa a l'article 3 del Projecte normatiu, es titula "Joc responsable", i el redactat del primer incís és el següent: "L'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat pot establir, respecte d'aquest joc de loteria, les directrius sobre

mesures, procediments i sistemes tècnics que afavoreixin la pràctica responsable que fixi el departament competent [...].”

Ateses les competències que actualment té l'EAJA de la Generalitat, sembla que aquest precepte s'ha d'interpretar en el sentit que les directrius que dicti en matèria de pràctica responsable del joc donen lloc a les mesures que posteriorment han de ser fixades pel departament corresponent, cas en el qual es proposa a la unitat promotora que ponderi la conveniència de concretar quines d'aquestes directrius de l'EAJA són en realitat “propostes” de directrius.

En el cas d'acceptar-se aquesta proposta, el redactat de l'article 3 podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits en cursiva:

“Joc responsable

L'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat pot establir, respecte d'aquest joc de loteria, les *propostes de* directrius sobre mesures, procediments i sistemes tècnics que afavoreixin la pràctica responsable que fixi el departament competent [...] salut.”

Finalment s'ha d'indicar que, si s'accepta la proposta esmentada en relació amb l'article 3, també seria convenient modificar en un sentit semblant el redactat de l'article 4.2.

VI.7. Article 5

L'article 5, titulat “Participació”, consta d'un primer paràgraf en què s'anuncia que els bitlles del nou joc contenen dos números independents. Després hi figuren tres apartats. En l'apartat 5.1 es fa referència al primer número, en

l'apartat 5.2 es fa referència al segon número i en l'apartat 5.3 es fa referència al nombre final de bitllets que es poden emetre.

S'observa que el primer paràgraf i l'apartat 5.3 estableixen disposicions independents i, per tant, resulta coherent que figurin en apartats separats. Ara bé, els apartats 5.1 i 5.2 es refereixen al primer paràgraf, actualment no numerat, i estableixen la regulació relativa a cadascun dels dos números del bitllet de la loteria col·lectiva. Per això es proposa a la unitat promotora que el primer paràgraf s'enumeri com a apartat 5.1, i que els actuals apartats 5.1 i 5.2 passin a ser les lletres a) i b), i que l'actual apartat 5.3 passi a ser l'apartat 5.2. En cas d'assumir-se aquesta proposta, també s'hauria de corregir la remissió que a l'article 5 fa l'article 11 d'aquest Reglament.

D'altra banda, també s'observa que en els tres subapartats actuals s'empra el temps verbal futur, quan la regla 25 del Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya diu que, "Preferiblement, el temps verbal que s'ha d'utilitzar en la redacció de les disposicions normatives és el present, ja que es descriu una situació actual i vigent [...]. És incorrecte utilitzar el futur com a temps general de la disposició normativa, ja que la disposició és d'aplicació constant des del moment en què entra en vigor [...]". D'aquí que es proposi a la unitat promotora substituir els termes "podrà", "emetran", "estarà", "participaran" i "seran" pels termes "pot", "emeten", "està", "participen" i "són", respectivament, així com canviar "estableixin" per "estableixen". Aquesta observació sobre l'ús del futur es reitera per a altres preceptes del Projecte normatiu (art. 7, 8, 10, 17, 19 i 25, i disposicions addicional i transitòria).

Si s'accepten aquestes propostes, el redactat de l'article 5 podria quedar com segueix, en què es destaquen en cursiva els afegits i les modificacions:

“Participació.

5.1. Aquest joc [...] independents:

a) El primer número participa en el sorteig dels premis individualitzats. Aquest número no es *pot* repetir [...] fixa.

b) El segon número participa del sorteig de premis col·lectius. Aquest número *pot* ser repetit [...] guanyadors.

5.2. El nombre final de bitllets que s'*emeten està* en funció de les necessitats de distribució, d'entre els límits que s'*estableixen* per a cadascun d'aquests números. No obstant això, els números que finalment *participen* en els respectius sortejos *són* únicament [...] Loteria.”

VI.8. Articles 7 i 8

En els articles 7 i 8 s'ha de deixar constància que, seguint la regla 25 del Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya, transcrita a l'apartat VI.7 anterior, es proposa substituir els temps verbals en futur i emprar el present.

D'altra banda, en l'article 8 s'observa que el primer apartat s'enumera com a 8.2, el segon com a 8.3 i el tercer com a 8.4, d'aquí que es proposi renumerar-los, respectivament, com a 8.1, 8.2 i 8.3.

VI.9. Article 9

Aquest article es destina a definir els canals de comercialització, que són el canal convencional i el canal complementari, i conté un títol per a cada apartat, la qual

cosa és una mica singular, però serveix a la claredat de la norma i obeeix a la mateixa estructura ja recollida en altres reglaments de loteries.

En l'apartat 9.1, *in fine*, ja es fa una referència al “[...] Reglament de comercialització dels jocs de loteria organitzats i gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, aprovat pel Decret 339/2011, de 17 de maig, o la normativa que el substitueixi”. La mateixa referència es fa en l'apartat 9.2, *in fine*, però amb la particularitat que s'omet l'afegit “o la normativa que el substitueixi”. D'aquí que, per a evitar dissonàncies entre les remissions normatives que es fan en dos apartats, es proposa a la unitat promotora que valori la conveniència d'unificar-ne els redactats.

En el cas que s'acceptés aquesta proposta, el redactat de l'apartat 9.2 podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits en cursiva:

“9.2. Canal complementari

Es considera [...] Reglament de comercialització dels jocs de loteria organitzats i gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, aprovat pel Decret 339/2011, de 17 de maig, *o la normativa que el substitueixi.*”

VI.10. Articles 10 i 11

En els articles 10 i 11, cal deixar constància que, seguint la regla 25 del Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya, transcrita a l'apartat VI.7, es proposa substituir els temps verbals en futur i emprar el present.

D'altra banda, també es deixa constància que, en el cas que s'acceptés la proposta de renumeració de l'article 5 explicada en el subapartat V.7 anterior, caldrà substituir les remissions contingudes en l'apartat 11.2. I així, en lloc

d'indicar "l'apartat 5.1" hauria de dir "l'apartat 5.1.a)" i, en lloc de "l'apartat 5.2", hauria de dir "l'apartat 5.1.b)".

VI.11. Article 15

El capítol III es destina a modificar el Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, i conté un sol article, el 15, l'enunciat del qual indica que "Es modifica el títol i l'article 6" del Decret 149/2013 esmentat, quan tècnicament l'article 6 que es modifica s'integra en el Reglament que aprova aquest Decret. Per aquest motiu es proposa precisar aquesta dada.

En el cas que s'acceptés aquesta proposta, el redactat del títol o enunciat de l'article 15 podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits en cursiva:

"Es modifica el títol i l'article 6 del *Reglament* aprovat *pel* Decret 149/2013, que queda redactat de la manera següent: [...]."

VI.12. Article 18

L'article 18 és el primer del capítol V, el qual conté les modificacions del 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. Ara bé, s'observa que en tots els articles del capítol V (art. 18 a 36) s'indica que es modifica un determinat precepte del Decret 339/2011 o que se n'hi afegeix un, quan tècnicament aquests preceptes modificats o afegits s'integren en el Reglament que aprova aquest Decret. D'aquí

que es proposi precisar aquesta dada, que, en el cas concret de l'article 18 del capítol V, implica aclarir que el que es modifica no és tant l'article 4 del Decret 339/2011 com l'article 4 del Reglament aprovat per aquest Decret.

En referència al nou redactat que es dona a l'article 4 del Reglament, s'observa que es refereix a la configuració de la xarxa comercial. L'apartat 4.1 diu el següent:

“4.1. La venda i distribució al públic de bitllets i apostes de loteria les realitza directament l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, a través de qualsevol canal o mitjà, i pels subjectes que configuren la seva xarxa comercial, mitjançant la corresponent autorització i a canvi d'una comissió, tant en establiments físics d'atenció presencial a les persones jugadores, com també accedint als llocs web corresponents mitjançant l'ús de sistemes informàtics o telemàtics per qualsevol dels mitjans o sistemes de suport connectats amb els sistemes informàtics de l'Entitat.”

D'aquesta manera, refon i amplia els dos primers apartats de la redacció actual de l'article 4, que tot seguit es transcriu:

“4.1. Els elements del joc de la loteria de la Generalitat poden ser venuts directament per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat i per persones físiques o jurídiques autoritzades per aquesta.

4.2. Les operacions relacionades amb la distribució dels elements del joc de la loteria que han de permetre la seva venda al públic són realitzades per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, directament o mitjançant les persones operadores comercials que tinguin capacitat per distribuir els elements de joc esmentats.”

En la redacció original queda clar que mentre que els elements de joc poden ser venuts ja directament per l'EAJA ja per les persones autoritzades, la seva distribució, que ha de permetre la posterior venda, només la pot realitzar l'EAJA, si bé aquesta Entitat pot fer la distribució directament o mitjançant les persones operadores comercials.

En canvi, tal com està redactat l'apartat 4.1 de la disposició projectada, es dona el mateix tractament a la venda i a la distribució al públic de bitllets i apostes (és a dir, dels elements de joc), però no queda clar si aquestes operacions sempre les realitza l'EAJA, la qual pot actuar directament o mitjançant els subjectes que configuren la seva xarxa comercial; o, per contra, si aquestes operacions tant poden realitzar-les l'EAJA d'una manera directa com les persones operadores comercials. D'aquí que es proposi a la unitat promotora que revisi la redacció del precepte per tal d'aclarir aquest punt.

D'una altra banda, la nova redacció de l'apartat 4.1, en afegir una detallada referència als canals i mitjans dels subjectes que configuren la xarxa comercial, dificulta la comprensió fàcil del precepte. Per això es proposa a la unitat promotora separar d'una manera nítida la referència a les dues categories de subjectes, és a dir, l'EAJA i els subjectes que configuren la seva xarxa comercial.

Així, en el cas que s'acceptessin aquestes propostes, i en el supòsit que el que es pretengui sigui que les operacions de venda i distribució puguin realitzar-les tant l'EAJA directament com les persones operadores comercials, el redactat de l'apartat 4.1 podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits i les modificacions en cursiva:

“4.1. La venda i distribució al públic de bitllets i apostes de la loteria les *realitzen*:

a) Directament l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, a través de qualsevol canal o mitjà.

b) Els subjectes que configuren la xarxa comercial, mitjançant la corresponent autorització i a canvi d’una comissió, tant en establiments físics d’atenció presencial a les persones jugadores, com també accedint als llocs web corresponents mitjançant l’ús de sistemes informàtics o telemàtics per qualsevol dels mitjans o sistemes de suport connectats amb els sistemes informàtics de l’Entitat.”

I en el supòsit que el que es pretengui sigui que les operacions de venda i distribució sempre les realitzi l’EAJA, actuant directament o mitjançant els subjectes que configuren la seva xarxa comercial, el redactat de l’apartat 4.1 podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits i les modificacions en cursiva:

“4.1. La venda i distribució al públic de bitllets i apostes de la loteria les realitza l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat:

a) Directament, a través de qualsevol canal o mitjà,

b) *Per mitjà dels* subjectes que configuren la xarxa comercial, *en virtut de* la corresponent autorització i a canvi d’una comissió, tant en establiments físics d’atenció presencial a les persones jugadores, com també accedint als llocs web corresponents mitjançant l’ús de sistemes informàtics o telemàtics per qualsevol dels mitjans o sistemes de suport connectats amb els sistemes informàtics de l’Entitat.”

VI.13. Articles 19 a 23

Tal com s'ha dit en l'apartat VI.12, se suggereix que en l'encapçalament d'aquests articles es precisi que els preceptes modificats o afegits s'integren en el Reglament aprovat pel Decret 339/2011, de 17 de maig.

Cal apuntar, també, que en el nou redactat que dona l'article 19 del Projecte normatiu a l'article 5 d'aquest reglament s'ha omès la separació lineal corresponent entre el títol (“Agents de venda”) i el primer apartat (5.1).

D'altra banda, respecte al mateix article 19, es deixa constància que, seguint la regla 25 del Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya transcrita en l'apartat VI.7 anterior, es proposa substituir els temps verbals en futur i emprar el present.

VI.14. Article 24

Tal com s'ha dit en l'apartat VI.12, se suggereix que en l'encapçalament d'aquest article es precisi que els preceptes modificats s'integren en el Reglament aprovat pel Decret 339/2011, de 17 de maig.

Els preceptes del citat Reglament que es modifiquen són els apartats 1, 2, 4 i 5.b) de l'article 10, el qual es destina a regular la instrucció i la resolució del procediment d'autorització de persones agents venedores i operadores comercials.

Pel que fa a l'apartat 10.1, preveu un termini màxim de durada del procediment de tres mesos, el qual inclou dictar i notificar la resolució. La novetat que presenta la modificació projectada és que el sentit del silenci administratiu és positiu, quan la regulació vigent preveu que és desestimatori.

Paral·lelament, l'article 11 del Reglament es refereix a les modificacions d'aquestes autoritzacions, i en la modificació que en fa l'article 25 del Projecte normatiu també s'hi preveu que es produeixin els efectes del silenci administratiu positiu, quan actualment també és negatiu. En una línia similar, en l'article 19 del Reglament, que es projecta afegir mitjançant l'article 31 de la disposició projectada, es regula el procediment d'autorització de persones jurídiques col·laboradores en la distribució de bitllets i també s'hi preveu un termini màxim de durada del procediment de tres mesos, i un sentit del silenci administratiu positiu.

Malgrat que en la memòria justificativa no s'explicitin els motius que justifiquen el nou sentit del silenci, del seu conjunt es pot deduir que es basen en el caràcter predominantment comercial de l'activitat del joc, la qual cosa, unida al fet que la regla general sigui el silenci positiu en els procediments iniciats a instància de part (art. 24.1 de l'LPAC), comporta que, a judici de la Comissió, el canvi de criteri trobi prou encaix en la normativa vigent.

Continuant amb l'apartat 1, també es preveu que els efectes del silenci es produiran si en el transcurs de tres mesos l'EAJA “[...] no ha dictat ni notificat la resolució corresponent [...]”.

Encara que en aquest punt la norma projectada repliqui la mateixa expressió que l'actual, s'observa que el redactat seria més clar si es fes incidència en la notificació. Es diu això perquè s'ha de partir de la premissa que, d'una banda, l'Administració està obligada a dictar una resolució expressa i notificar-la en tots els procediments, siguin els que siguin la forma i el mitjà d'iniciació, amb determinades excepcions (article 53.1 de la Llei 26/2010 i 21.1 de l'LPAC); i, d'una altra, de conformitat amb els articles 24.1 i 25.1 de l'LPAC, la producció dels efectes del silenci administratiu –positiu o negatiu– en tot tipus de procediments s'ha de situar l'endemà del darrer dia del termini de durada màxima del procediment, i només per al cas que l'Administració o bé no hagi dictat la resolució o bé sí que hagi dictat una resolució expressa però no l'hagi notificat dins d'aquest termini, sens perjudici de l'establert en l'article 40.4 de l'LPAC en relació amb els intents de notificació degudament acreditats. Per tant, l'obligació que s'ha de complir dins del termini de durada màxima dels procediments és notificar la resolució expressa. D'aquí que en el text projectat abans transcrit se suggereixi substituir la conjunció “ni” per la conjunció “i”.

Finalment, pel que fa a l'apartat 10.5 del Reglament, es modifica tan sols la lletra b), i, en canvi, l'article 24 de la disposició projectada inclou prèviament el paràgraf inicial de l'apartat, quan aquest paràgraf no és objecte de modificació. A judici de la Comissió, seria més clar que només s'inclogués el text que es modifica, és a dir, el de la lletra b), tal com es fa en l'article 28 del Projecte normatiu, en què tan sols s'inclou el text de les lletres de l'article objecte de modificació.

En el cas que s'acceptessin aquestes propostes, el redactat dels apartats 1 i 5.b) de l'article 10 del Reglament que es modifica podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits en cursiva:

“10.1 L’Entitat [...] registre.

Les sol·licituds s’han d’entendre estimades per silenci administratiu si, transcorregut el termini esmentat de tres mesos, l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat no ha dictat i notificat la resolució corresponent per causa no imputable a les persones sol·licitants.”

“10.5.

b) Persones [...] Generalitat”.

VI.15. Articles 29 a 35

Tal com s’ha dit en l’apartat VI.12, se suggereix que en l’encapçalament d’aquests articles es precisi que els preceptes afegits s’integren en el Reglament aprovat pel Decret 339/2011, de 17 de maig.

Els articles 29, 30, 31, 32, 33, 34 i 35 del Projecte normatiu afegixen al citat Reglament els articles 17, 18, 19, 20, 21, 22 i 23, respectivament. Tots ells tenen en comú que tracten del règim de les persones jurídiques sense ànim de lucre autoritzades a col·laborar en la distribució de bitllets. S’adverteix, però, que en els títols s’empren expressions diverses per a referir-se a aquestes persones. Així, el títol de l’article 17 és “Persones jurídiques sense ànim de lucre autoritzades a col·laborar en la distribució de bitllets”; en els articles 18, 19, 20, 21 i 22 s’hi al·ludeix com a “[...] persones jurídiques sense ànim de lucre col·laboradores”, i en l’article 23 com a “[...] persones jurídiques sense ànim de lucre col·laboradores en la distribució de bitllets”.

Referint-se els incisos transcrits al mateix subjecte, se suggereix que s'unifiqui el text. Així mateix, se suggereix que el text unificat sigui el més simple possible, i que se circumscrigui als termes que defineixen el subjecte (“persones jurídiques col·laboradores”) i se n'obviï el caràcter (“autoritzades”), la seva naturalesa (“sense ànim de lucre”) i la seva tasca (“la distribució de bitllets”).

D'altra banda, en relació amb el títol de l'article 17 del Reglament, s'adverteix que, a diferència dels articles subsegüents, no especifica quin aspecte tracta del règim jurídic de les persones jurídiques col·laboradores. A judici de la Comissió, l'aspecte tractat per l'article 17 és el relatiu als criteris exigits per a poder ser persona jurídica col·laboradora, d'aquí que se suggereixi modificar el títol i introduir-hi aquesta especificació.

En el cas que s'acceptessin aquestes propostes, el redactat dels títols corresponents als articles 17, 18, 19, 20, 21, 22 i 23 del Reglament que es modifica podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits en cursiva:

“Article 17

Criteris exigits a les persones jurídiques col·laboradores.”

“Article 18

Sol·licitud d'autorització de persones jurídiques *col·laboradores.*”

“Article 19

Contingut i procediment de tramitació, resolució i notificació de l'autorització de persones jurídiques *col·laboradores.*”

“Article 20

Vigència, renovació i modificació de les autoritzacions de les persones jurídiques *col·laboradores*.”

“Article 21

Ineficàcia de l'autorització de les persones jurídiques *col·laborares*.”

“Article 22

Efectes de la finalització de la vigència i de la declaració d'ineficàcia de l'autorització de les persones jurídiques *col·laboradores*.”

“Article 23

Obligacions de les persones jurídiques *col·laboradores*.”

VI.16. Disposició transitòria

La disposició transitòria projectada disposa: “Les persones que a l'entrada en vigor d'aquest Decret siguin titulars d'autoritzacions d'agent venedor o d'operadora comercial, podran seguir venent les loteries en els termes previstos en les corresponents autoritzacions, que quedaran sense efecte en el moment en què es notifiqui la concessió d'una nova autorització adaptada als termes previstos reglamentàriament. Les noves autoritzacions s'han d'emetre en el termini màxim de sis mesos a comptar des de l'entrada en vigor d'aquest Decret, moment a partir del qual seran d'aplicació les noves comissions.”

La norma transcrita exigeix a l'Administració iniciar els procediments de modificació de les autoritzacions vigents, que s'han de resoldre i notificar als titulars en el termini màxim de sis mesos a comptar des de l'entrada en vigor del Decret projectat. D'aquesta manera, es presumeix que en sis mesos els

procediments d'adaptació ja s'hauran ultimat. Si es té en compte que el termini ordinari per a notificar el procediment d'autorització és de tres mesos, sembla que la previsió prevista per la disposició transitòria sigui assumible. Això no obstant, se suggereix a la unitat promotora que ponderi l'eventualitat de no poder modificar totes les autoritzacions vigents en el termini expressat, cas en què s'estimaria com a més prudent que la disposició transitòria preveïés un termini màxim més ampli.

Hi ha també la possibilitat que en la disposició transitòria no s'estableixi cap termini màxim per a complir aquesta obligació, i deixar així a l'Administració gestora que sigui ella qui tramiti els procediments en el període temporal que més s'ajusti a la seva capacitat operativa. No obstant això, s'entén que aquesta possibilitat ja no s'ajusta tant al principi de seguretat jurídica.

D'altra banda, es deixa constància que, seguint la regla 25 del Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya transcrita en l'apartat VI.7 anterior, es proposa substituir el temps verbal "podran", que està en futur, i emprar el temps verbal present "poden".

VI.17. Disposició derogatòria i disposició final segona

La disposició derogatòria conté una enumeració expressa de les disposicions normatives o els preceptes afectats per la derogació, i el redactat és clar i terminant, però cal fer-hi tres observacions.

En primer lloc, en les lletres f) a i) de la disposició derogatòria es diu que es deroguen determinats articles dels respectius decrets, quan en realitat els articles que es deroguen s'integren en els reglaments que aproven els decrets. D'aquí que

se suggereixi modificar el redactat de les esmentades lletres per tal de precisar que els preceptes derogats s'integren en el Reglament de què es tracti.

En segon lloc, s'observa que en el paràgraf segon de la disposició final segona es preveu una derogació diferida. En efecte, un cop en el paràgraf primer es mana que per ordre del conseller competent en matèria de joc es reguli el règim d'autoritzacions, en el paràgraf segon s'estableix: "Els preceptes relatius al procediment d'autoritzacions continguts al 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, objecte del Capítol V d'aquest Decret, seran d'aplicació fins a l'entrada en vigor de l'Ordre que les reguli, moment en què restaran derogats."

Cal reconèixer que la lògica d'incloure aquesta norma transcrita en la disposició final segona rau en el fet que és la mateixa disposició on es preveu el mandat de dictar-se l'ordre a partir de la qual ja deixaran d'estar en vigor els preceptes relatius al procediment d'autoritzacions continguts en el Reglament aprovat pel Decret 33/2011. Aquesta connexió entre el mandat per dictar-se l'ordre i la vigència temporalment limitada de determinats preceptes del Reglament justifica que s'incloguin en la mateixa disposició final.

Però inclús així, també s'ha de reconèixer que la vigència temporalment limitada de preceptes del Reglament aprovat pel Decret 339/2011 n'implica la derogació diferida, i, segons la regla 187 del Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya, les derogacions han de figurar en les disposicions derogatòries.

En aquest marc, la Comissió suggereix a la unitat promotora que ponderi la possibilitat de mantenir l'essència de l'actual redactat del paràgraf segon de la disposició final segona, però fent esment d'aquest en la disposició derogatòria. D'aquesta manera es conservaria la claredat expositiva de la norma continguda en l'apartat segon de la disposició final segona, i, al seu torn, gràcies a l'al·lusió que en faria la disposició derogatòria, aquesta compliria fidelment la seva funció.

I, en tercer lloc, s'observa que en el segon paràgraf de la disposició final segona es fa una remissió genèrica als preceptes relatius al procediment d'aprovació d'autoritzacions continguts en el Decret 339/2011, objecte del capítol V d'aquest Decret. Atès que el capítol V no només té per objecte modificar preceptes del Decret 339/2011, sinó també afegir-n'hi de nous; i atès que la regla 188 del Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya exhorta que les disposicions derogatòries indiquin expressament els preceptes afectats per la derogació, se suggereix que en la disposició derogatòria del Projecte normatiu s'indiquin expressament els articles del Reglament que es deroguen.

En el cas que s'acceptessin aquestes propostes, el redactat de la disposició derogatòria i de la disposició final segona podria quedar com segueix, en què es destaquen els afegits i les modificacions en cursiva:

“Disposició derogatòria

Es deroguen [...]

f) Article 5.3 del *Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, aprovat pel Decret 149/2013, de 9 d'abril* (DOGC 6353, 11.04.2013).

g) Article 5 del *Reglament de la loteria Loto Ràpid, aprovat pel Decret 89/2017, d'11 de juliol* (DOGC 7411, 13.07.2017).

h) Article 4 del *Reglament de la loteria Lotto 6/49, aprovat pel Decret 119/2009, de 28 de juliol* (DOGC 5433, 31.97.09).

i) Article 16 del *Reglament de comercialització dels jocs de loteria organitzats i gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, aprovat pel Decret 339/2011, de 17 de maig* (DOGC 5882, 19.05.2011).

Els articles 4 i 5, l'apartat 3.a) de l'article 6, l'article 7, el títol i l'apartat 1 de l'article 9, els apartats 1, 2, 4 i 5.b) de l'article 10, l'apartat 2 de l'article 11, l'apartat 2 de l'article 13 i els apartats a), b), c) i f) de l'article 15 d'aquest Reglament, en els termes indicats a la disposició final segona d'aquest Decret."

“Disposició final segona

D'acord [...] de joc.

Els preceptes relatius al procediment d'autorització continguts al *Reglament de comercialització dels jocs de loteria organitzats i gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, aprovat pel Decret 339/2011, de 17 de maig*, objecte del capítol V i del paràgraf segon de la disposició derogatòria segona d'aquest Decret, seran d'aplicació fins a l'entrada en vigor de l'Ordre que les reguli, moment en què restaran derogats.”

VI.18. Disposició final tercera

La disposició final tercera, relativa a l'entrada en vigor de la norma, preveu que el Decret entri en vigor 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 178/2018, entre d’altres).

En el cas que s’examina, s’ha incorporat una justificació en la memòria general, comentada en l’informe jurídic, sobre el caràcter urgent de l’aplicació de la norma, i també en el mateix preàmbul (paràgraf dissetè), que expressa: “Raons comercials i de planificació de l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, en funció dels paràmetres i dels criteris comercials i econòmics aplicables, com l’objectiu d’obtenir el millor impacte en el mercat de la implementació del joc nou de la loteria, fan aconsellable que l’entrada en vigor d’aquest Decret es produeixi l’endemà de la seva publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.”

Es tracta, en suma, que cada dia que passi sense que entri en vigor el present Projecte de decret és un dia en què no es pot activar la nova loteria col·lectiva, de manera que es priva els usuaris de participar del joc, 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 del Reglament de la loteria col·lectiva, organitzada i gestionada per l’Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del 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; de modificació del Decret 149/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la loteria passiva, organitzada i gestionada per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; de modificació del Decret 108/2012, de 2 d'octubre, d'organització, estructura i funcionament de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat; i de modificació del 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.

Albert Lamarca i Marquès

President