



16 de maig de 2023

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de creació del Cos d'acció exterior i Unió Europea.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera d'Acció Exterior i Unió Europea, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de creació del Cos d'acció exterior i Unió Europea, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de creació del Cos d'acció exterior i Unió Europea.

1. Els problemes que es pretenen solucionar

La Generalitat de Catalunya ha desenvolupat, des de la recuperació de la democràcia i de l'autogovern, una activitat política a Europa i al món cada cop més rellevant. Les dinàmiques fruit, tant del procés d'integració a Europa com de la creixent interconnexió i interdependència amb la resta del món, fan impossible desvincular l'exercici de les competències que té atribuïdes el Govern de la Generalitat de Catalunya de la dimensió exterior de les polítiques públiques. Una dimensió que, en el context actual, es manifesta en la pràctica totalitat dels àmbits competencials de la Generalitat.

Pel que fa la regulació d'aquest àmbit a Catalunya, no va ser fins l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 2006 que es van consolidar jurídicament les bases de l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya i de les seves relacions amb la Unió Europea.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya regula al títol V les relacions institucionals de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea, així com en l'àmbit de la seva acció exterior. Així, en l'àmbit de la Unió Europea, es regula la participació de la Generalitat en els afers relacionats amb la Unió Europea que afectin les competències o els interessos de Catalunya, la participació en la formació de les posicions de l'Estat i en les institucions i organismes europeus. Dins del capítol III d'aquest títol, intitulat acció exterior de la Generalitat, l'article 193 estableix que la Generalitat ha d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit, respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors. Aquest article també atribueix a la Generalitat de Catalunya la capacitat per portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències.

A més, l'article 194 de la norma estatutària estableix que la Generalitat, per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot establir oficines a l'exterior. I l'article 195 estableix que la Generalitat de Catalunya, en el marc de la seva acció exterior, té la competència per a subscriure acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències, per a la promoció dels interessos de Catalunya. Així mateix, l'article 197 insta a la Generalitat a promoure la cooperació amb altres territoris, en particular amb les regions europees amb què comparteix interessos econòmics, socials, ambientals i culturals.

D'altra banda, l'article 136 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya recull la competència exclusiva que s'atorga a la Generalitat en matèria d'ordenació i organització de la funció pública.

En desplegament de les competències estatutàries en matèria d'acció exterior es va dictar la Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. La disposició addicional primera de la Llei 16/2014 indica que "El Govern ha de dur a terme el desplegament reglamentari necessari i ha d'adoptar les mesures adequades per a dotar l'Administració de la Generalitat de personal amb preparació i coneixements específics per a exercir les funcions que li corresponen en l'àmbit de l'acció exterior de Catalunya i en l'àmbit de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea".

Aquesta normativa bàsica s'ha anat complementant progressivament amb altres instruments com la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament, la Llei 8/2017, del 15 de juny, de la comunitat catalana a l'exterior, que doten de coherència el conjunt format per d'altres instruments de caràcter més sectorial però amb dimensió internacional com la Llei 20/2000, de 29 de desembre, de creació de l'Institut Català de les Indústries Culturals, la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, la Llei 25/2002, de 25 de novembre, de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents, o la Llei 9/2009, de 30 de juny, de política industrial, entre d'altres.

Malgrat el desenvolupament normatiu progressiu en l'àmbit de l'acció exterior i la creació, per primera vegada, d'un departament específicament encarregat de la matèria pel Decret 2/2016, de 13 de gener, la creixent internacionalització de les polítiques públiques i les competències de la Generalitat de Catalunya, tradicionalment l'àmbit de l'acció exterior ha quedat al marge dels procediments clàssics de la gestió administrativa. Els sistemes vigents de selecció i provisió de personal de la Generalitat de Catalunya no preveuen la incorporació de personal especialitzat en l'àmbit de l'acció exterior de Catalunya i en l'àmbit de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.

En aquest sentit, fins ara les estructures governamentals que gestionen l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea han estat modestes, al mateix temps que s'ha fet ús de l'externalització i de la cooperació amb altres administracions o institucions públiques mitjançant la creació d'agències, organismes autònoms, consorcis o fundacions dependents o participades per la Generalitat de Catalunya, que no l'han permès dotar-se de servidors públics experts en aquest àmbit tan específic.

Així, malgrat el manament legal esmentat i l'existència de les figures de Técnico/a Superior en Acción Exterior en el cas de La Rioja i de Técnico/a Especialista de Acción Exterior en el cas del País Basc, Catalunya no disposa de cap cos ni escala de funcionaris ni cap categoria laboral que garanteixi els coneixements i aptituds necessaris per al bon desenvolupament de les funcions que el Títol V de l'Estatut d'autonomia de Catalunya encomana a la Generalitat en matèria d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea.

Aquesta mancança limita la capacitat del conjunt de departaments de la Generalitat de Catalunya de maximitzar el desplegament de la dimensió europea i internacional de les seves respectives competències, no permet disposar d'eines idònies per atreure el coneixement i l'expertesa ni per retenir l'actualment existent, i, en última instància, suposa un obstacle per a la professionalització d'un àmbit clau per a la projecció internacional de Catalunya.

2. Els objectius que es volen assolir

La proposta, d'interès específic per al departament competent en matèria d'acció exterior però d'abast i interès per al conjunt dels departaments, atès que tots ells exerceixen competències amb un component exterior a nivell europeu i internacional, consisteix en donar compliment al manament legal de la Llei 16/2014 i dotar a la Generalitat de personal especialitzat per a la conducció de les seves competències sobre acció exterior mitjançant l'establiment d'una carrera funcional específica en aquest àmbit.

Amb aquesta iniciativa es busca incrementar la capacitat d'atreure i retenir talent, garantir que l'administració pública catalana disposa d'un personal preparat i amb els coneixements i aptituds específics que requereix una tasca duta a terme a l'exterior i/o amb contraparts internacionals, i poder avançar cap a models de gestió de personal més eficients i capaços d'aprofitar el coneixement adquirit pel propi personal mitjançant l'establiment de mecanismes de mobilitat de personal entre les Delegacions del Govern a l'exterior o entre aquestes i els departaments a Catalunya.

Catalunya és una nació oberta com demostra la vocació exportadora del teixit econòmic, el pes del turisme i de la recerca, la història i la ubicació geogràfica, així com el compromís a contribuir a la resolució dels reptes globals o la determinació de participar en el diàleg internacional amb veu pròpia i en especial en el projecte de construcció europea.

No obstant això, en un context internacional en què diferents actors competeixen per l'atenció i per promoure les seves agendes i interessos, és imprescindible que a Catalunya fem un pas més cap a la professionalització i especialització de les persones que treballen a les administracions públiques a les quals s'encomana l'execució de l'acció exterior de Catalunya.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

a) L'opció de no fer res o mantenir la situació actual

No fer res no permet solucionar el problema de manca de personal especialitzat en l'àmbit de l'acció exterior, fet que dificulta l'assoliment progressiu de la màxima dimensió europea i internacional de les competències d'acció exterior i de la resta de competències sectorials atribuïdes al conjunt de departaments que integren el Govern.

b) Opció no normativa i normativa descartada

Formar el personal que es dedica a l'acció exterior permetria millorar la gestió administrativa vinculada a l'acció exterior, però dificultaria atraure a l'Administració pública persones interessades en l'acció exterior ja formades específicament en aquest àmbit pel seu interès personal.

c) Opció normativa preferida

L'article 16 del Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, estableix que la creació de cossos i escales es fa per llei del Parlament, amb el contingut previst a l'article 17. Per tant, de conformitat amb aquesta previsió, cal una norma amb rang de llei per crear un cos específic per a l'acció exterior que permeti dotar la Generalitat del personal especialitzat necessari per desenvolupar amb la màxima professionalitat i rigor l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea de la Generalitat de Catalunya.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

La iniciativa comporta la creació, definició i estructuració d'un cos específic de treballadors públics que seran seleccionats per garantir idoneïtat per a l'exercici de les funcions específiques que els són pròpies, així com l'acreditació del coneixement i les competències necessàries per al seu exercici. L'impacte pressupostari dependrà del desplegament que se'n faci quan s'avaluïn les necessitats específiques que l'exercici d'estructuració del cos requereixin, així com els recursos necessaris que permetin la seva gestió.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

No es preveu cap impacte sobre l'organització, el personal o el pressupost de les administracions locals de Catalunya.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

La proposta no afecta cap procediment administratiu i no té efectes sobre les càrregues administratives d'empreses i ciutadans.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

La Generalitat és responsable de representar els interessos de Catalunya a Europa i al món, de millorar-ne la imatge i la posició. Per assolir els objectius en aquest àmbit de manera efectiva és important que la Generalitat disposi de personal especialitzat en l'àmbit de l'acció exterior.

La capacitat d'aquest personal de proporcionar informació i assessorament, de definir les estratègies i els objectius de l'acció exterior de Catalunya, i de tractar amb altres països, institucions de la Unió Europea, organitzacions internacionals, organitzacions multilaterals, xarxes de cooperació i grups de la societat civil, ha d'ajudar a millorar la imatge i la influència de Catalunya a l'exterior, facilitant d'aquesta manera la promoció dels interessos i les polítiques de la Generalitat de Catalunya.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.

Malgrat que es tracta d'una iniciativa legislativa estrictament organitzativa es considera necessari obrir un diàleg amb aquells sectors de la societat relacionats amb la funció pública i les relacions internacionals que els permeti participar i pronunciar-se en la definició de la necessitat que es pretén solucionar, els objectius que es volen assolir i les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

A aquests efectes, es considera oportú adreçar-se, entre les persones i organitzacions més representatives potencialment afectades per la futura norma, a les organitzacions sindicals amb major representativitat dels empleats i les empleades públiques . També resulta adequada la consulta a col·legis professionals amb incidència en el sector.

Així mateix, s'obrirà la participació al conjunt de la ciutadania per tal que també pugui pronunciar-se sobre les qüestions que planteja aquesta iniciativa.

Als efectes de permetre dur a terme la consulta pública amb caràcter previ a l'elaboració de l'avantprojecte de llei, aquesta memòria preliminar, un cop aprovada pel Govern, es posarà a disposició de la ciutadania i entitats i subjectes potencialment i directa afectats mitjançant la seva publicació en el Portal de la Transparència.

La realització de la consulta prèvia mitjançant el Portal de la Transparència tindrà una durada de 15 dies, i la valoració de les aportacions rebudes en la consulta pública serà publicada en el mateix Portal.