

Nota sobre l'avaluació de l'impacte de les mesures proposades

Projecte normatiu:

Avantprojecte de llei de modificació de la Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (SIG23EXT1076)

Unitat promotora-Departament:

Departament d'Acció Exterior i Unió Europea. Secretaria General

Tècnic de l'Àrea de Millora de la Regulació:

Carlos López

La memòria d'avaluació hauria de sintetitzar els resultats de l'anàlisi efectuada i aportar informació suficient sobre el problema que es vol resoldre, els objectius perseguits i les diferents alternatives existents. Així doncs, la memòria d'avaluació no s'ha de limitar a justificar l'opció proposada, sinó que la seva lectura hauria de permetre entendre quins són els pros i els contres de les opcions considerades i qui es veurà afectat.

Les observacions que es formulen a continuació sobre alguns dels elements de l'anàlisi segueixen l'estructura de la memòria d'avaluació que es recull a les [Recomanacions sobre el contingut de la memòria d'avaluació](#).

Per si us pot ser d'utilitat i a tall exemplificatiu, podeu consultar l'apartat de [Bones Pràctiques](#) que consta a la intranet del Departament de la Presidència i també el [Repositori d'avaluacions ex-ante](#) del web departamental sobre [Millora de la regulació](#).

Amb caràcter general, s'observa que la memòria d'avaluació manté la informació que constava en la memòria preliminar, sense cap plus addicional d'anàlisi. Cal advertir, especialment des de la perspectiva dels impactes, que el grau de profunditat de l'anàlisi en la memòria d'avaluació hauria de ser major, atès que s'entén que entre la fase de consulta pública i el procés d'elaboració de la norma s'ha dut a terme un estudi previ sobre les diferents opcions considerades i els seus potencials impactes. En aquesta nota es fan una sèrie de suggeriments a fi de completar la informació sobre aspectes claus com són la identificació del problema, els objectius, les possibles alternatives normatives i no normatives i el possible impacte pressupostari de l'opció proposada.

1) Anàlisi del context i identificació de les opcions

1.A. Els problemes que es pretenen solucionar

L'avaluació de l'impacte normatiu s'inicia sempre amb la verificació de l'existència d'un problema (entès en sentit estricte però també com una situació susceptible de millora). Per tant, la memòria d'avaluació també ha de començar exposant de forma clara quins són els elements que defineixen el problema que es pretén resoldre. Amb aquesta finalitat i atenent a la proporcionalitat de l'anàlisi, cal referir-se sempre a les causes que el generen i les seves conseqüències, així com a la població afectada. A més, és important valorar la seva dimensió i aportar evidència empírica que sustenti les afirmacions que s'efectuen.

En la memòria d'avaluació elaborada s'exposa que *"la Generalitat de Catalunya no disposa d'un cos, escala de funcionaris o categoria laboral específica que requereixi els coneixements especialitzats per desplegar les seves competències en matèria d'acció*

exterior i amb la UE". En relació amb aquesta afirmació, cal advertir que l'absència d'un cos, escala o categoria laboral específica no hauria de ser un problema en sí mateix, ja que del contrari s'anticipa la necessitat d'adoptar una solució concreta com seria crear el cos. La lògica de l'avaluació d'impacte normatiu fa que la diagnosi del problema hagi de ser prèvia i desvinculada de la identificació d'opcions, i no a l'inrevés¹.

En aquest cas, es presumeix que la decisió de crear un cos específic parteix d'una necessitat prèviament detectada i avaluada i, per tant, ja es disposa d'una diagnosi de la situació que caldria reflectir en aquest apartat de la memòria d'avaluació². En aquest sentit, del contingut de l'expedient es desprèn que els problemes que es volen solucionar són: i) la dificultat de disposar de perfils professionals amb competències i coneixements especialitzats en matèria d'acció exterior; ii) l'existència d'un sistema de selecció amb pocs incentius per atraure, captar i retenir talent. Si el problema de partida és aquest, es recomana:

- Aportar dades sobre el nombre de llocs de treball que actualment es destinen al compliment de les funcions pròpies que es volen assignar al nou cos.
- Analitzar les fortaleses i debilitats³ de l'actual sistema de provisió d'aquests llocs de treball, així com les causes o factors que contribueixen a perpetuar la situació de partida. A tall merament exemplificatiu, alguns factors podrien ser: els processos de selecció no permeten verificar de manera objectiva si les persones candidates tenen coneixements suficients per exercir de manera adequada les seves funcions; la valoració i classificació dels llocs de treball no és homogènia i les exigències formatives només es fonamenten en el coneixement d'idiomes; no existeix una oferta formativa regular i estable en matèria d'acció exterior, ni tampoc itineraris que puguin ser atractius per formar-se en aquest àmbit, etc.
- Identificar les conseqüències del problema. En aquest cas, es podria deduir que la manca de perfils especialitzats limita la capacitat de l'Administració de la Generalitat d'impulsar la projecció exterior de Catalunya i d'avançar en la dimensió internacional

¹ En el document [Better Regulation Toolbox \(2021\)](#), de la Comissió Europea, s'assenyala que un dels principals errors en l'anàlisi del problema és assenyalar que falta una reglamentació o una política pública concreta. S'aclareix que la falta d'un instrument de política pública no constitueix un problema en sí mateix, sinó que l'instrument com a tal pot ser, de fet, una de les solucions possibles als problemes definits de manera adequada (*Tool #13*, pàg. 89).

² Així, el [Pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea 2023-2026](#) ja preveu la creació d'un cos funcional especialitzat en acció exterior com una de les actuacions vinculades amb l'objectiu d'avançar en la professionalització i capacitat del personal del Govern (pàgina 25). També consta que la creació d'aquest cos ja estava prevista en la primera versió de l'Avantprojecte de llei de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic que es va tramitar durant l'any 2022 (SIG22ECO1837), si bé aquesta mesura va decaure finalment de la versió definitiva aprovada pel Govern.

³ L'absència d'especialització del personal seria un problema global del conjunt d'administracions públiques, com s'ha detectat en múltiples [articles doctrinals i documents d'anàlisi](#). La unitat promotora podria fer referència a aquesta qüestió i aportar-ne alguna evidència. De fet, en la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei d'ocupació pública catalana que s'adjuntava a la [consulta pública prèvia](#) es va detectar que un dels problemes era "*l'atomització de cossos sense una prèvia planificació ni d'objectius concrets i peticions de creació de nous cossos*". Amb aquesta intervenció es persegueix "*prioritzar la captació de nous perfils professionals*" i "*simplificar l'estructura de cossos i escales adequant-los als àmbits competencials necessaris i redefinir els llocs de treball públic per dotar-los de més polivalència*".

de les seves polítiques. Si aquestes són les conseqüències de la situació actual, es suggereix exposar breument quins efectes pot tenir a curt i a més llarg termini.

D'altra banda, es recomana identificar les diferents fórmules per les quals han optat altres comunitats autònomes en relació amb l'accés del personal amb funcions específiques en matèria d'acció exterior i relacions amb la Unió Europea⁴. Si el grau de detall ho recomana, es pot traslladar a un annex de la memòria d'avaluació.

Finalment, caldria suprimir el darrer paràgraf on s'anticipa la necessitat de crear un cos específic i s'assenyalen els objectius, atès que són qüestions pròpies d'altres apartats.

1.B. Objectius que es volen assolir

En aquest apartat de la memòria d'avaluació examinada es citen els possibles objectius de la intervenció, si bé caldria evitar fer cap referència a l'opció proposada (crear un cos específic). Per tal de seguir l'esquema lògic de l'avaluació, caldria referir-se als "*objectius de la intervenció*" en comptes dels objectius de "*crear un cos específic*".

A més, sempre que sigui possible, els objectius haurien de ser específics, assolibles, realistes, mesurables i delimitats en el temps (SMART). D'acord amb la informació que consta en l'expedient, l'objectiu general podria ser el de contribuir a facilitar l'acció exterior de Catalunya i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. En el marc d'aquest objectiu més elevat, amb aquesta intervenció sembla que es voldria:

- Garantir la disponibilitat de personal especialitzat amb coneixements, capacitats i aptituds en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.
- Incrementar l'eficàcia i eficiència en l'exercici de les funcions per part del personal.

1.C. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Cal tenir en compte que la disposició addicional primera de la [Llei 16/2014](#), del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, insta al Govern a adoptar "*mesures adequades*" per a dotar a l'Administració de la Generalitat de personal amb preparació i coneixement específics per a exercir les funcions que li corresponen en l'àmbit de l'acció exterior. El caràcter obert d'aquest precepte permet identificar un ampli ventall de solucions possibles.

La unitat promotora ha valorat altres opcions diferents a la de crear un cos, qüestió que cal valorar positivament. No obstant això, hagués estat convenient que s'analitzessin totes les opcions des de les perspectives corresponents (pressupostària, econòmica, social, etc), a fi de facilitar la comprensió de quins són els avantatges i desavantatges de cadascuna d'aquestes opcions abans de descartar-les.

Al marge d'aquesta consideració general, a continuació es fan suggeriments específics sobre les opcions identificades.

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

En la memòria d'avaluació s'assenyala que aquesta opció consisteix en no disposar d'un cos específic. Tal com s'explica en les [Recomanacions sobre el contingut de la memòria](#)

⁴ Sens perjudici d'un millor criteri per part de la unitat promotora, sembla que només la Comunitat Autònoma de la Rioja disposa de [tècnics superiors especialistes en matèria d'acció exterior](#). Així, la resta de comunitats autònomes sembla que compleixen les funcions amb funcionaris de cossos generals, si bé exigeixen via relació de llocs de treballs una determinada experiència o formació.

[d'avaluació](#), no resulta convenient que l'opció proposada sigui el punt de partida per explicar l'opció de “no fer res” o altres opcions (pàgina 7). En aquest cas, potser es podria assenyalar que “no fer res” comporta que les funcions en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea siguin realitzades pel personal dels cossos generals i que l'adequació del seu perfil a les funcions que ha d'exercir es verifica a través dels sistemes ordinaris i extraordinaris de provisió dels llocs de treball.

b) Opció no normativa

La unitat promotora ha valorat i descartat una opció consistent en formar al personal a fi de millorar els seus coneixements i aptituds, si bé convindria aclarir en la memòria d'avaluació per què no permet atraure a l'Administració pública persones interessades en l'acció exterior.

D'altra banda, tenint en compte les raons per les quals es descarta aquesta opció no normativa, es recomana identificar i valorar una alternativa addicional que consistiria en revisar la RLT actual per proveir llocs de treball que permetin captar personal expert i especialista (exigència de formacions específiques, valoració sistemàtica de l'experiència, establiment de sistemes de provisió més flexibles, nova valoració dels llocs i els nivells, etc.).

c) Opció normativa

Aquesta opció consistiria en crear un cos específic i seria l'opció proposada, motiu pel qual es recomana revisar el títol. A més, més enllà de justificar que s'ha d'articular través d'una norma amb rang de llei, caldria identificar les seves característiques principals, que segons es desprèn de l'expedient serien: concretar que el sistema d'accés és el concurs oposició; establir la possibilitat d'exigir en la convocatòria un curs selectiu eliminatori; preveure la promoció interna horitzontal des dels cossos d'administració general i per part del personal laboral fix; establir un nivell mínim de complement de destinació.

D'altra banda, es podrien identificar altres sub-opcions sobre el dimensionament del cos, la configuració del sistema d'accés, les funcions que s'haurien d'assumir o els requisits per formar-ne part⁵. En el marc d'aquesta intervenció, des de l'Àrea de Millora de la Regulació es considera que es podrien valorar alternatives pel que a les necessitats de personal que derivarien de la creació del nou cos, com podrien ser:

- Sub-opció 1: necessitats actuals de personal si es crees el cos de manera immediata
- Sub-opció 2: necessitats de personal si es preveu un futur creixement de les estructures per compensar l'assumpció de noves funcions dels diferents departaments en matèria d'acció exterior

2.A. Informe d'impacte pressupostari

En aquest apartat s'haurien d'analitzar i, si escau, quantificar els impactes de les opcions considerades en els recursos personals i materials de totes les administracions públiques. Alhora, caldria fer una valoració sobre l'afectació pressupostària que pugui tenir en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, cal tenir en compte que pot haver-hi una opció o determinades mesures que siguin desitjables des d'un punt de vista social, però siguin inviables per manca de disponibilitat pressupostària. En el cas que no tinguin un impacte sobre el pressupost, simplement cal justificar aquesta manca d'impacte.

⁵ En fase de consulta s'han plantejat alternatives sobre l'abast del cos (autonòmic i fins i tot municipal) o els possibles coneixements que caldrà valorar (veure contribucions [Portal participa](#))

En la memòria d'avaluació elaborada es conclou que l'impacte pressupostari dependrà del desplegament que se'n facin quan s'avaluin les necessitats que l'estructuració del cos requereixin. Tanmateix, cal remarcar que l'avaluació *ex ante* consisteix en fer projeccions sobre els efectes de les opcions considerades abans de la seva implementació. Si es supedita l'anàlisi dels impactes al futur desplegament, llavors l'avaluació preceptiva que ha d'acompanyar als projectes normatius queda totalment desdibuixada.

Per les raons exposades caldria incloure en la memòria d'avaluació una anàlisi de la repercussió que pot tenir la creació del cos pot tenir sobre el pressupost i els recursos personals i materials de l'Administració de la Generalitat i aportar les corresponents estimacions.

A fi de dur a terme aquesta anàlisi, convindria aclarir quines serien les possibles necessitats de personal i quina repercussió pot tenir sobre les plantilles actuals (creació de nous llocs, modificacions, amortització, etc.). A criteri de la unitat promotora, aquesta estimació es podria projectar sobre diferents escenaris, per exemple i com s'ha assenyalat amb anterioritat, un que tingui en compte les necessitats actuals de personal (sub-opció 1) o un altre on es prevegi un futur creixement de les estructures per compensar l'assumpció de noves funcions dels diferents departaments en matèria d'acció exterior (sub-opció 2). A fi d'avaluar aquest impacte es poden consultar les memòries d'avaluació dels diferents decrets d'estructura, on s'estima l'impacte pressupostari que genera el redimensionament de les plantilles (per exemple, la [memòria d'avaluació](#) del Decret 99/2022, de 17 de maig, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert).

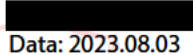
4. Implementació, seguiment i avaluació de la norma

En relació amb les mesures d'implementació, es recomana identificar i estimar el cost d'aquelles actuacions que siguin necessàries per a la posada en funcionament del nou cos i que tinguin incidència sobre els recursos disponibles. Seria el cas dels recursos que caldrà destinar als processos selectius i als cursos selectius que s'exigeixin al nou personal. Si la unitat promotora té dificultats per estimar aquest cost, pot consultar a les unitats competents en matèria de funció pública o de formació del personal sobre el cost de processos i cursos selectius que tinguin característiques similars.

Pel que fa l'avaluació i el seguiment de la futura norma, es recomana identificar en aquest apartat de la memòria d'avaluació els indicadors necessaris per permetin seguir la seva implementació, així com mesurar com aquesta pot contribuir a assolir els objectius pretesos. A tall merament exemplificatiu: nombre de personal amb formació específica en matèria d'acció exterior o temps d'ocupació dels llocs de treball sense variacions, etc.

Carlos
López
Garzo - DNI

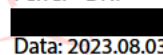
(TCAT)

Signat digitalment per
Carlos López
Garzo - DNI

Data: 2023.08.03
09:12:47 +02'00'

Analista de projectes normatius

Paula Ortí
Ferrer - DNI

(SIG)

Signat digitalment
per Paula Ortí
Ferrer - DNI

Data: 2023.08.03
09:14:11 +02'00'

Cap de l'Àrea de Millora de la Regulació