



21 de juny de 2022

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de muntanya.

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 del vicepresident del Govern i conseller de Polítiques Digitals i Territori, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de muntanya, que s'adjunta com a annex.

Bernadí Gil - , Xavier

Secretari del Govern

21.06.2022 13:27:07

Document Signat Electrònicament

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de muntanya

1. Els problemes que es pretenen solucionar

Amb la normativa vigent, es consideren territoris de muntanya l'Aran i les comarques de l'Alta Ribagorça, el Pallars Sobirà, el Pallars Jussà, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Solsonès, el Berguedà, el Ripollès i la Garrotxa i els municipis que componen les zones de muntanya.

En total, són 300 municipis que representen el 46 % de la superfície de Catalunya, el 32 % dels municipis i el 4,5 % de la població del país. Les comarques de muntanya agrupen 163 municipis i representen el 30% de la superfície de Catalunya, el 17% dels municipis i el 2,8% de la població. Les zones de muntanya agrupen 137 municipis, de 21 comarques, i representen el 16% de la superfície de Catalunya, el 14% dels municipis i l'1,7% de la població.

Catalunya disposa d'una llei d'alta muntanya que no ha estat modificada substancialment des de 1983. El punt de partida de la iniciativa legislativa va ser la constatació que es tractava d'un territori que *"no havia assolit el mateix grau de desenvolupament que la resta del Principat i que patia una forta regressió socio-econòmica i demogràfica"*. L'objectiu últim de la llei, en conseqüència, era *"igualar les condicions de vida de tots els habitants i evitar l'emigració"*. Es tracta, doncs d'una llei de foment que promou una aproximació integrada –o en tot cas multisectorial– de l'acció pública i diferenciada per raó d'una realitat que es reconeix específica.

En aquestes quatre dècades, el context social, econòmic i institucional ha canviat enormement. Els territoris de muntanya han experimentat canvis importants en tots els aspectes, que han modificat el marc original. El nivell d'infraestructures de comunicació i d'equipament ha millorat substancialment. La caiguda demogràfica, tot i que no superada, ha perdut intensitat. S'ha produït un intens procés de terciarització de l'economia, principalment per causa del turisme, i una disminució del pes de les activitats agràries i l'explotació dels recursos naturals. I, més recentment, s'ha produït la irrupció de les telecomunicacions en la vida quotidiana, cosa que ha suposat una veritable revolució i que obre una finestra d'oportunitat estratègica per a uns territoris que han tingut de sempre un important handicap en matèria de comunicacions.

En altres instàncies, les transformacions han estat igualment considerables. En el camp polític i administratiu s'ha produït l'entrada del país a la Unió Europea, cosa que ha suposat un canvi d'enorme transcendència. S'ha desplegat l'organització comarcal i, més recentment i de forma encara incompleta, la de les vegueries. S'ha enfortit el règim especial de l'Aran. S'ha desplegat

sectorialment i territorial l'administració de la Generalitat. S'han declarat nombrosos espais naturals protegits i desplegat, en el territori, els corresponents equips de gestió. S'han creat nous òrgans de proximitat, com l'Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran (IDAPA), que han obert un espai de trobada, acompanyament i governança en el seu àmbit territorial.

Finalment, durant el temps transcorregut, han passat a formar part del nostre marc mental i de treball tot un seguit d'aspectes que en la dècada dels vuitanta eren del tot absents. El concepte de desenvolupament sostenible, les polítiques de medi ambient, les polítiques de paisatge, la planificació territorial i estratègica, el concepte de governança i de participació ciutadana, les exigències de transparència i bon govern dels poders públics, el tractament de la diversitat, la descarbonització, la digitalització i moltes altres avui formen part de la nostra realitat i han generat noves maneres de treballar i de prendre les decisions. També ens han posat al davant nous reptes i nous objectius.

Malgrat els canvis experimentats, segueixen existint especificitats dels territoris de muntanya que poden comprometre l'objectiu de l'equilibri territorial i també recursos i oportunitats que no s'aprofiten prou. Els territoris de muntanya, per exemple, comparteixen amb el conjunt de territoris rurals alguns indicadors com la baixa densitat de població o el pes relatiu del sector primari. En canvi, existeix un conjunt d'especificitats que caracteritzen i diferencien el conjunt dels territoris de muntanya, que són pròpies d'aquesta part del país. Són les següents:

- Una baix pes demogràfic en relació al conjunt del territori, cosa que es tradueix en una insuficient massa crítica per fer possible la proximitat de determinats serveis especialitzats, la generació de determinats projectes econòmics o la retenció de capital humà.
- Un poblament atomitzat en assentaments dispersos i de petita dimensió, tot i la concentració creixent de la població en les poblacions de fons de vall i les capitals de comarca.
- Unes dificultats orogràfiques limitadores de les comunicacions i l'establiment de sòl residencial o d'activitat econòmica. Bona part del territori de muntanya té un pendent superior al 20%.
- Una forta terciarització de l'activitat econòmica i l'ocupació, amb un elevat pes del sector turístic.
- Un elevat pes dels espais naturals protegits i del sòl forestal, incloses les pastures, en el conjunt del territori.
- Una elevada riquesa de patrimoni, recursos naturals i serveis ecosistèmics d'interès nacional.

En el cas de les comarques que la Llei 2/1983 considera de muntanya, totes elles situades en la franja pirinenca i prepirinenca, caldria afegir aquestes especificitats addicionals:

- La seva llunyania de les grans urbs i corredors d'activitat del país, és a dir, la seva posició perifèrica.
- La seva posició transfronterera, que pot entendre's com una oportunitat.
- L'altitud i el clima, els quals comporten dificultats però que han permès, també, l'aprofitament de recursos com la neu.
- L'elevat pes de la titularitat pública del sòl forestal, cosa que obre oportunitats de gestió del territori a gran escala.
- L'elevat percentatge dels empleats públics en el conjunt dels ocupats.
- L'elevada vulnerabilitat al canvi climàtic, cosa que pot tenir importants repercussions en el conjunt del país i generar importants canvis en el territori, però també obrir algunes oportunitats.

Tot això, evidentment, té conseqüències socioeconòmiques. El baix pes demogràfic i la dispersió del poblament fan que no hi hagi prou massa crítica per a la prestació de determinats serveis o amb la suficient cobertura. És cert que quatre dècades de polítiques públiques d'equilibri territorial han aconseguit que actualment hi hagi la dotació d'equipaments necessària per a la prestació dels serveis més bàsics, però segueixen essent territoris penalitzats quant als horaris d'urgències o els serveis més especialitzats com hospitals, universitats o d'altres. En alguns casos, com en el dels estudis superiors, caldrà exprimir les possibilitats de la formació a distància o mirar d'acostar al territori algunes titulacions superiors més estretament lligades a l'economia de muntanya. En altres, caldrà ser imaginatius i ajustar la prestació dels serveis a una realitat tan específica. Finalment, caldrà analitzar si correspon establir compensacions pels costos derivats del lloc de residència, cosa no exclusiva, però, dels territoris de muntanya.

La retenció dels joves i del talent es fa més difícil en els territoris de muntanya. Fora de l'administració, el nombre d'empreses que ofereixen llocs de treball de certa qualificació és reduït. Molts dels joves que marxen a estudiar fora, ja no tornen. A més, molts dels llocs de treball són fortament estacionals i de baixa qualificació, molt lligats al sector terciari i especialment al turisme.

El sector primari a muntanya té dificultats afegides que han estat reconegudes per polítiques comunitàries, si bé s'entreveuen, també, oportunitats lligades a l'extensificació de la ramaderia i l'especificitat del producte. Segueixen essent assignatures pendents: la transformació del

producte en el territori, cosa que incrementaria el valor afegit; el desplegament d'un règim específic per als productors artesanals; o la distribució entre uns productors que són petits i uns consumidors que estan lluny. Amb alguna excepció comarcal, com la Garrotxa, l'economia d'aquests territoris té nivells baixos de diversificació.

És evident que tot això té una base social, deguda a l'escassa dimensió poblacional, però també física per la llunyania respecte els nodes principals de població o les dificultats orogràfiques existents a l'hora de localitzar sòl per activitat econòmica.

Hi ha força consens que l'increment de l'activitat econòmica ha d'esdevenir el pal de paller de les polítiques de muntanya dels propers anys, perquè és el factor principal de retenció de població, d'atracció territorial i de rejuveniment de la població. Però hi ha altres factors que també són molt importants. El territori té una escassa capacitat d'acollida per a qui vol accedir a l'habitatge i, també, per qui vol accedir a la terra amb la intenció d'engegar nous projectes d'activitat en el sector primari. En els territoris de base més agrària, hi ha una gran quantitat d'habitatge buit i segrestat, que els titulars, gent de país que ja no hi viu, no posa al mercat. En els municipis més turístics, la població resident es troba amb uns preus prohibitius derivats de la forta demanda de segona residència. Finalment, l'arrendament de terrenys a gent forana per a l'activitat agrària xoca amb la reticència de bona part dels propietaris del sòl.

La majoria dels ajuntaments de muntanya són petits i no disposen dels recursos econòmics i humans suficients per exercir les seves funcions. En aquests territoris, l'existència dels consells comarcals, les mancomunitats de serveis o les polítiques d'assistència tècnica als ajuntaments tenen més sentit que en cap altre lloc. La dispersió de la població en nuclis petits, fa que la ràtio d'infraestructures locals de comunicació en relació al nombre de contribuents sigui molt elevada. A més, per raons orogràfiques i climàtiques, són infraestructures més costoses de mantenir. Els ajuntaments de muntanya tenen unes obligacions difícils d'assumir. D'altra banda, la dispersió dificulta també les polítiques de transport públic i obliga a trobar solucions més ajustades, com el transport a la demanda.

Els territoris de muntanya han patit canvis molt profunds com el de la terciarització de la seva economia amb l'arribada del turisme i la segona residència. I, mentre encara no els ha acabat de pair, s'haurà d'enfrontar a dos reptes globals que tindran una gran transcendència i significació en el seu territori: el del canvi climàtic i el de la digitalització. Se sap que els Pirineus, juntament amb el delta de l'Ebre, seran els territoris més afectats pel canvi climàtic i ningú discutirà que els territoris de muntanya són els que més poden canviar amb la irrupció de la societat digital. En tots dos casos hi ha riscos però també oportunitats que s'han de saber aprofitar, com la del retorn d'una agricultura que pot generar valor o la possibilitat de superar, per primera vegada en la història, les limitacions territorials i de localització.

D'altra banda, la muntanya té grans recursos naturals i patrimonials que es poden posar en valor d'una manera sostenible, incrementant els serveis ecosistèmics i la biodiversitat que la muntanya ofereix al conjunt de la societat. La gran quantitat de sòl de titularitat municipal o comunal que hi ha als territoris de muntanya hauria de permetre innovar en aquest àmbit i plantejar projectes a gran escala. No és un territori, en cap cas, pobre; i és important tenir-ho present en el disseny de les polítiques de muntanya.

Per acabar aquest apartat, convé remarcar que la major part dels òrgans i instruments que va crear la Llei 2/1983 d'alta muntanya han quedat obsolets i no s'utilitzen perquè han perdut el seu sentit o perquè han estat substituïts per altres maneres de fer. Tot seguit es descriuen i s'analitza el seu nivell d'obsolescència:

- L'àmbit territorial d'aplicació. Les comarques de muntanya han donat més joc, en bona part per l'existència d'un interlocutor –el consell comarcal– que ha permès desplegar actuacions més integrades sota la figura dels plans comarcals i dels plans de camins, si bé la diversitat de realitats comarcals genera alguns debats sobre els criteris d'adscripció. Per contra, les zones de muntanya, atomitzades i repartits en 21 comarques generen dificultats d'interlocució i una diversitat encara més gran de situacions.
- El Consell General de Muntanya. Avui dia hi ha mecanismes per interactuar directament i amb facilitat amb tots els interessats i no només amb una representació d'aquests, per la qual cosa el Consell ha esdevingut un anacronisme poc utilitzat. D'altra banda, avui dia, no sembla correcte que un espai de governança no inclogui, també, els actors socials i econòmics, cosa que no passa en el Consell.
- Els consells de comarca, integrats per dos representants de cadascun dels municipis pertanyents al seu àmbit territorial. Han estat substituïts pels consells comarcals.
- Els plans comarcals de muntanya. La llei els declara "*l'instrument bàsic per al desenvolupament i l'aplicació de la política de muntanya*" si bé només s'aplica a les comarques de muntanya. Els plans s'havien de redactar i aprovar cada cinc anys però això no s'ha complert. De fet, s'han aprovat en quatre ocasions al llarg d'aquests quaranta anys (bàsicament en el període 1990-2012). En el seu moment es va demostrar com un instrument molt útil, però quan la interlocució del territori amb la Generalitat es va anar tornant més continuada i sectorial, van anar perdent el seu sentit.

A partir de la succinta diagnosi que s'ha exposat, es pot assegurar que els territoris de muntanya tenen unes especificitats pròpies i unes problemàtiques associades que comprometen el desenvolupament harmònic d'aquests territoris i l'equilibri territorial de Catalunya.

Es tracta d'un territori molt ampli i amb un capital humà i institucional feble que ha patit grans canvis socioeconòmics i que s'haurà d'enfrontar a reptes molt importants durant les properes dècades. Per la seva dimensió territorial –estem parlant, gairebé, de la meitat del territori de Catalunya– i per la importància per a la societat dels serveis ecosistèmics que en depenen, es tracta, també, d'un assumpte de país. Els territoris de muntanya necessiten del suport de l'Administració de la Generalitat. Però Catalunya s'hi juga, també, l'equilibri territorial.

Sense la intervenció dels poders públics, sense unes polítiques de discriminació positiva, sense un ajustament de les polítiques a la diversitat de les realitats existents, difícilment es podrà retenir població i, encara menys, atraure'n de nova. Sense unes polítiques integrades i d'agregació i sense l'impuls per part de la Generalitat de determinades actuacions estratègiques, difícilment les institucions del territori tindran els recursos i les capacitats suficients per afrontar els reptes esmentats.

2. Els objectius que es volen assolir

Es considera necessari redefinir els objectius estratègics de les polítiques de muntanya i posar alguns accents nous orientadors de l'acció dels poders públics en aquesta part del territori. Es proposen els següents:

- Situar, com a pal de paller de les polítiques de muntanya, el desenvolupament d'empreses i projectes econòmics, amb la creació de polítiques d'atracció que garanteixin més llocs de treball, ocupació tot l'any i una diversificació de l'economia.
- Posar l'accent en l'atracció de capital humà, tant o més que en la fixació de població de la població existent.
- Posar l'accent en la gestió, la innovació i la qualitat en la prestació de serveis més que en el propi equipament.
- Quant a les infraestructures, posar l'accent en les infraestructures viàries locals, les que més afecten el dia a dia dels ciutadans residents.
- Situar, en un nivell estratègic, la necessitat d'ajustar les polítiques públiques a les especificitats dels territoris, és a dir, de tractar de manera diferent el que són realitats diferents.
- Posar l'accent, a l'hora de minimitzar els inconvenients d'una posició territorial perifèrica, en la digitalització i, especialment, en la innovació logística, laboral i social que l'ha d'acompanyar per garantir els seus beneficis potencials. L'arribada de la fibra òptica és condició necessària però en absolut suficient.

- Afegir, com objectiu estratègic, la promoció d'una nova governança i l'enfortiment dels instruments de participació, representativitat, concertació i corresponsabilitat del conjunt d'actors del territori. Afrontar els reptes del territori requereix, també, d'una nova manera de treballar.
- Dotar les comarques de muntanya d'una infraestructura administrativa que garanteixi l'assistència tècnica als municipis muntanyencs que en necessiten.
- Preservar i posar en valor els actius territorials estratègics (entre els quals el patrimoni natural, arquitectònic, cultural i paisatgístic) i els serveis ecosistèmics que la muntanya presta al conjunt de la societat promovent, si escau, la innovació en la gestió del territori mitjançant solucions basades en la natura viables econòmicament.
- Afegir, com objectiu estratègic, l'adaptació als efectes del canvi climàtic i de la internacionalització i l'aprofitament de les oportunitats que obre la cooperació transfronterera.

En síntesi, es considera que les polítiques de muntanya haurien d'atraure capital humà, residents permanents i activitat econòmica tot l'any; haurien de posar en valor els recursos endògens en un marc de sostenibilitat i resiliència; i haurien de permetre ajustar les polítiques públiques i la seva governança a l'especificitat d'aquests territoris.

Finalment, pel que fa a la vinculació dels objectius de la iniciativa amb els objectius de desenvolupament sostenible que formen part de l'Agenda 2030 de Nacions Unides n'hi ha tres amb els quals les polítiques de muntanya s'alineen fortament. Són aquests:

- Objectiu 8. Promoure el creixement econòmic sostingut, inclusiu i sostenible, l'ocupació plena i productiva i el treball digne per a tothom
- Objectiu 10. Reduir la desigualtat en i entre els països
- Objectiu 11. Aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusius, segurs, resilents i sostenibles

Però, sens dubte, les polítiques de muntanya també poden i han de col·laborar en l'assoliment d'altres objectius de desenvolupament sostenible, entre els quals:

- Objectiu 3. Garantir una vida sana i promoure el benestar per a totes les persones a totes les edats
- Objectiu 4. Garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tothom
- Objectiu 9. Construir infraestructures resilents, promoure la industrialització inclusiva i sostenible i fomentar la innovació

- Objectiu 15. Protegir, restaurar i promoure l'ús sostenible dels ecosistemes terrestres, gestionar els boscos de manera sostenible, combatre la desertificació, aturar i revertir la degradació del sòl, i aturar la pèrdua de la biodiversitat

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

En aquest apartat de la Memòria s'analitzarà si cal una nova llei de muntanya o si hi ha alternatives millors, incloses les alternatives no normatives i l'alternativa de no fer res i mantenir la situació actual. El que no es pot discutir, en cap cas, és que el Govern té el mandat legal, al més alt nivell, de desplegar una política de muntanya i que ha de disposar dels instruments necessaris, normatius o no, per a fer-ho.

L'article 130.2 de la Constitució espanyola (1978) diu que, a fi d'equiparar el nivell de vida de tots els espanyols, *"es donarà un tractament especial a les zones de muntanya"*.

L'article 46 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006), dedicat al medi ambient, el desenvolupament sostenible i l'equilibri territorial, diu que *"els poders públics han de vetllar per la cohesió econòmica i territorial aplicant polítiques que assegurin un tractament especial de les zones de muntanya"*.

Alternativa 1. No fer res i mantenir vigent la Llei 2/1983 d'alta muntanya.

En l'apartat primer d'aquesta Memòria s'ha analitzat exhaustivament el que ha donat se sí la Llei 2/1983 actualment vigent i s'ha constatat que, després de quatre dècades, la llei ha quedat descontextualitzada i que la major part dels instruments que va crear han quedat obsolets o superats i, en conseqüència, no s'utilitzen. L'opció de mantenir una llei que ha perdut bona part del seu sentit i que no dona resposta a les necessitats actuals, no és una opció.

Alternativa 2. Derogar la Llei 2/1983 d'alta muntanya i no substituir-la per una nova llei.

En l'apartat primer d'aquesta Memòria s'ha argumentat, amb detall, que segueixen existint especificitats dels territoris de muntanya que poden comprometre l'objectiu de l'equilibri territorial i recursos i oportunitats que no s'aprofiten prou; i també s'han explicat les conseqüències socioeconòmiques que això implica en un àmbit territorial que representa el 46% de la superfície de Catalunya. En l'apartat segon, s'ha posat de manifest la necessitat d'incorporar nous objectius estratègics a les polítiques de muntanya i l'interès de crear nous instruments, alguns dels quals tindrien reserva de llei. Està clar, doncs, que alguns elements necessaris per complir el mandat constitucional i estatutari de donar un tractament especial a les zones de muntanya requereixen d'una empara normativa amb rang de llei i que, l'opció de derogar la llei actual, sense més, no és

una opció. D'altra banda, el territori s'ha expressat reiteradament, per via del Consell General de Muntanya i del procés de participació realitzat entre 2014 i 2018, en el sentit de garantir el desplegament del mandat constitucional i estatutari.

Alternativa 3. Derogar la Llei 2/1983 d'alta muntanya i mirar d'anar integrant les especificitats dels territoris de muntanya en les diferents lleis sectorials.

Tenir en compte les especificitats dels territoris de muntanya en cada normativa sectorial donaria només una resposta parcial a les necessitats i els objectius que s'han detallat en els apartats primer i segon de la Memòria. En aquests moments, hi ha la previsió d'alguns projectes normatius que podrien tractar algun dels objectius que s'han expressat en l'aparat segon d'aquesta Memòria.

La llei de territori, per exemple, podria i hauria d'ajudar a simplificar procediments en els municipis de baixa complexitat dins del seu àmbit competencial, que és el de l'ordenació territorial i urbanística, però no donaria resposta a la resta d'objectius plantejats. La futura llei dels municipis rurals o micropobles i la revisió de la llei de règim local podrien i haurien d'ajudar en alguns aspectes que tenen a veure amb l'adaptació dels procediments a les diverses realitats municipals i en l'enfortiment i l'assistència als ens locals de determinats territoris, però també deixaria fora la resta d'objectius i impediria donar una visió conjunta de la política de muntanya.

En definitiva, està clar que l'opció de modificar diverses normatives sectorials deixaria sense empara legal aquells instruments que han de permetre desplegar una política general i integrada dels territoris de muntanya. D'altra banda, per aquells aspectes on aquesta opció podria tenir algun sentit, seria una solució d'implementació fragmentada, sempre incompleta i lenta.

L'informe de conclusions del grup de treball format per professionals i tècnics que treballen als Pirineus i que va analitzar les polítiques de muntanya el 2014, va ser molt explícit en aquesta qüestió quan va expressar que, la suma de polítiques sectorials que s'apliquen als territoris de muntanya, no són en cap cas una política de muntanya i que la clau està, precisament, en desenvolupar polítiques i actuacions integrades i en coordinar l'acció de Govern en aquests territoris. L'opció de no desplegar una política general i integrada en els territoris de muntanya, tampoc no és una bona opció.

Alternativa 4. Fer una nova llei de muntanya adaptada a la realitat i les necessitats actuals que substitueixi l'actual.

Aquesta és l'única opció que dona resposta a totes les problemàtiques, objectius i instruments expressats en els apartats primer i segon d'aquest document. Substitueix una llei vigent descontextualitzada, garanteix una visió i una gestió integrada de la política general de muntanya

i dóna empara legal a una sèrie d'objectius i d'instruments que tenen reserva de llei. És, per tant, l'alternativa escollida.

En l'apartat primer d'aquesta memòria s'han analitzat els instruments que va crear la Llei 2/1983 d'alta muntanya i s'ha argumentat la seva obsolescència. A partir dels resultats de diversos grups de treball i de les sessions de participació del territori realitzats entre 2014 i 2018, s'ha fet una primera proposta de quins instruments caldria crear i posar en marxa per desplegar una política de muntanya eficaç durant els propers anys. Hores d'ara, són aquests:

- Crear l'Observatori dels territoris de muntanya. Aquest instrument ha de permetre escoltar el territori, impulsar treballs de diagnòs i prospectiva, identificar els reptes i detectar les necessitats i avaluar les polítiques sectorials que s'hi apliquen. Es considera que hauria de ser preceptiu informar en els processos normatius i de planificació i programació per garantir que es tenen en compte les especificitats dels territoris de muntanya.
- Crear la figura del projecte o actuació estratègica i del procediment per detectar-los, prioritzar-los, aprovar-los, comprometre recursos i desplegar-los en un règim de coresponsabilitat entre departaments i territori. Podran ser d'iniciativa local, de lideratge sectorial o de caràcter integral sota la tutela dels ens responsables de la política de muntanya. Aquest instrument hauria de substituir el dels plans comarcals de muntanya concentrant l'esforç de les diferents administracions i actors en l'impuls d'aquells projectes que puguin actuar com a palanques de canvi, posar en valor els actius territorials i els recursos endògens existents, ajudar a corregir dinàmiques territorials indesitjables, tinguin capacitat tractora de l'economia i el desenvolupament, tinguin caràcter innovador i caràcter demostratiu, requereixin de la integració i coordinació de l'actuació de diversos agents per la seva complexitat i puguin ser viables i autosuficients més enllà de la seva posada en marxa.
- Enfortir i ampliar l'IDAPA al conjunt de les comarques de muntanya o transformar-lo en una Agència de desenvolupament dels territoris de muntanya que realitzi les funcions d'observatori, d'oficina de redacció i coordinació de projectes estratègics i d'espai de governança i concertació amb els diferents departaments, els ens locals i els actors socioeconòmics del territori.
- Redefinir, enfortir i dotar d'un marc estable els consells comarcals de muntanya per reforçar la cogestió de les polítiques de muntanya i el suport als micropobles dels seu àmbit territorial. El desplegament de l'administració comarcal no s'ha culminat i és manifestament millorable. De la mateixa manera que la Llei 2/1983 d'alta muntanya va innovar creant la primera organització comarcal, ara tocaria fer un segon salt per enfortir aquesta figura tan estratègica en els territoris de muntanya.
- Enfortir els instruments d'associació, representativitat, interlocució i governança amb els actors socioeconòmics i amb les zones de muntanya.

- Innovar en l'organització del sector públic i els procediments, simplificant la gestió per als municipis de baixa complexitat i integrant les polítiques sectorials per evitar redundàncies i per sumar esforços.
- Crear instruments de discriminació positiva per fixar i atraure l'activitat econòmica als territoris de muntanya.
- Garantir un finançament suficient per a les polítiques de muntanya.
- Empoderar l'ens responsable de les polítiques de muntanya per al lideratge i coordinació d'actuacions integrals estratègiques en els territoris de muntanya que requereixen de la mobilització de recursos tècnics i econòmics existents en altres departaments.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

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

La proposta que es formula en aquesta fase encara preliminar es fonamenta en una Direcció General de Polítiques de Muntanya i del Litoral i en un Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i l'Aran (IDAPA) que ja existeixen. No obliga a crear nova estructura administrativa però sí a enfortir-la i a modificar-ne l'abast amb les repercussions que això pugui tenir en el capítol I de la Generalitat de Catalunya. Les funcions d'observatori, d'oficina de projectes o d'espai de governança que es proposen entre els objectius operatius, s'integren en aquests organismes.

La figura del projecte o actuació estratègica, instrument central de la nova política general de muntanya, requerirà de compromisos econòmics i financers, que en alguns casos poden ser pluriennals, a càrrec dels pressupostos generals de la Generalitat de Catalunya. No obstant això, s'han d'entendre vinculats a la disponibilitat pressupostària i com una substitució d'uns compromisos que la llei actual, sota la figura dels plans comarcals quinquennals de muntanya, obliga a contraure. D'altra banda, la concertació i redacció d'aquests projectes i actuacions ha de permetre aprofitar les oportunitats de finançament comunitari amb major facilitat que en l'actualitat i per accions realment estratègiques i amb un ampli nivell de consens.

En canvi, la redefinició, estabilització i enfortiment dels consells comarcals de muntanya que es proposa sí que podria suposar un increment dels pressupostos de la Generalitat que actualment s'hi destinen. Tot i això, s'ha de tenir en compte que, en molts casos, no s'està parlant de més recursos sinó de la garantia i estabilitat dels que ara s'hi acaben destinant per vies molt diverses

i costoses en temps. A banda d'ajudar el món local, això comportaria, sens dubte, una reducció de l'esforç de tramitació administrativa actual.

Igualment, la creació d'instruments de discriminació positiva per fixar i atraure l'activitat econòmica als territoris de muntanya, tant si es tracta de mesures fiscals com d'ajut, també podrien suposar una despesa addicional a càrrec dels pressupostos generals de la Generalitat.

Finalment, el propòsit d'innovar en l'organització del sector públic i els procediments, simplificant la gestió per als municipis de baixa complexitat i integrant les polítiques sectorials per evitar redundàncies i sumar esforços, hauria de reduir la càrrega de treball de l'estructura tècnica de la Generalitat i del món local i suposar un estalvi en temps i en recursos dedicats.

Podria semblar que l'opció de no fer res, bé sigui mantenint una llei que no s'aplica com derogant-la, suposaria un estalvi econòmic i de recursos humans per a la Generalitat, però el cost de no actuar davant el desequilibri territorial o la gestió insuficient del 46% del territori català, pot ser més gran que el d'actuar. D'altra banda, no sembla una opció no complir el mandat constitucional i estatutari.

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

La proposta que es formula en aquesta fase encara preliminar no té repercussió negativa sobre les finances ni l'organització dels ens locals i sí que pot tenir, en canvi, un gran impacte positiu.

Ajudar el món local a identificar les problemàtiques i avaluar les polítiques públiques que s'apliquen en el seu territori mitjançant la funció d'un observatori, finançar i gestionar projectes estratègics prèviament concertats en el seu territori, enfortir i ampliar les instàncies de suport i acompanyament com l'IDAPA o els consells comarcals, enfortir els instruments de governança amb el territori, simplificar els procediments i la gestió en els municipis de baixa complexitat, discriminar positivament l'activitat econòmica en el seu territori només poden entendre's com a propostes d'impacte positiu sobre les administracions locals.

L'opció de no fer res, bé sigui mantenint una llei que no s'aplica com derogant-la, té un impacte negatiu sobre les administracions locals si la comparem amb l'opció escollida. Com s'ha exposat, la proposta que es planteja no afegeix càrregues als ens locals i sí que els aporta, en canvi, beneficis.

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 s'adreça, especialment, a l'acció de la Generalitat i de les administracions locals, però indubtablement té algunes repercussions sobre la ciutadania i el teixit empresarial.

La funció de l'Observatori ha d'ajudar a detectar les deficiències en la prestació dels serveis al ciutadà i les problemàtiques dels diversos sectors econòmics. Els projectes o actuacions estratègiques que s'impulsin es vol que tinguin capacitat tractora de l'economia i el desenvolupament. L'enfortiment dels instruments territorials d'acompanyament, com és el cas de l'IDAPA o el dels consells comarcals, ha d'ajudar a millorar les condicions de la ciutadania com crear un entorn més favorable a l'activitat empresarial. Enfortir els espais de governança i interlocució amb els actors econòmics o crear instruments de discriminació positiva per fixar i atraure l'activitat econòmica als territoris de muntanya, ha de tenir, per força, un impacte positiu. Simplificar la gestió per als municipis de baixa complexitat i integrar les polítiques sectorials per evitar redundàncies i sumar esforços, també.

L'opció de no fer res, bé sigui mantenint una llei que no s'aplica com derogant-la, té un impacte negatiu sobre els ciutadans i les empreses si la comparem amb l'opció escollida. Com s'ha exposat, la proposta que es planteja no afegeix càrregues als ciutadans ni a les empreses i sí que els aporta, en canvi, beneficis.

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

A banda dels impactes econòmics i socials que ja s'han analitzat en els apartats anteriors, val la pena esmentar els potencials impactes ambientals.

L'alternativa escollida, manté com a objectius estratègics: el reconeixement legal de les funcions que la muntanya compleix en benefici de la resta de la societat; la protecció del patrimoni natural, cultural i paisatgístic; i l'exigència d'un model de desenvolupament sostenible. Tots ells eren ja presents a la Llei 2/1983 d'alta muntanya.

El que fa és afegir tres aspectes importants:

- La importància de posar en valor la natura, entenent que produir natura s'ha d'entendre com un actiu econòmic i que pot ser un incentiu per a la conservació.
- La importància de plantejar nous paradigmes de gestió, posant l'accent en la innovació, incloses les solucions basades en la natura, davant la impossibilitat de gestionar, sota paradigmes productius d'altres temps, un territori tan extens i que proveeix de serveis ecosistèmics tan estratègics. Es considera que recuperar les funcions ecològiques perdudes perquè la natura actuï per ella mateixa pot ser l'alternativa més viable de gestió territorial en molts casos.
- L'adaptació als efectes del canvi climàtic. Aquest és un assumpte estratègic si tenim en compte que els Pirineus, juntament amb el delta de l'Ebre, són els territoris més vulnerables.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia, 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

Es considera útil i procedent efectuar una consulta pública prèvia mitjançant la publicació d'aquesta Memòria en el Portal de la Transparència durant un període de tres mesos.

Complementàriament, per incentivar la participació: s'informarà directament els alcaldes dels 300 municipis de muntanya i les principals institucions i entitats que tenen activitat en els territoris de muntanya; es difondrà a través dels mitjans i les xarxes socials; i es convocaran sessions d'informació i debat amb el Consell General de Muntanya, els consells comarcals de muntanya, el Conselh Generau d'Aran i el consell rector de l'IDAPA.