

Informe 14/2025

Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori Plans Directors Urbanístics. Exercicis 2020-2022

Presentació a la Comissió de la Sindicatura de Comptes

5 de febrer de 2026

Objecte, abast i metodologia

- L'objecte de l'informe ha estat la fiscalització dels aspectes legals i de gestió sobre el procediment de tramitació dels plans directors urbanístics (PDU).
- **Anys de la fiscalització:** 2020-2022
- Encara que l'àmbit temporal d'aquest informe han estat els exercicis 2020-2022, quan s'ha considerat necessari completar el treball, s'ha ampliat a períodes anterior i posterior. Tenint en compte que el **termini mitjà de formulació dels plans directors urbanístics és elevat**, pel que fa als períodes anteriors, s'ha analitzat fins a l'exercici 2010.
- **Metodologia:** aplicació dels principis i normes internacionals de fiscalització del sector públic generalment acceptats i totes aquelles proves de compliment i substantives que s'han considerat necessàries per obtenir evidències suficients i adients per poder expressar les conclusions que s'exposen a l'informe.

Plans Directors Urbanístics

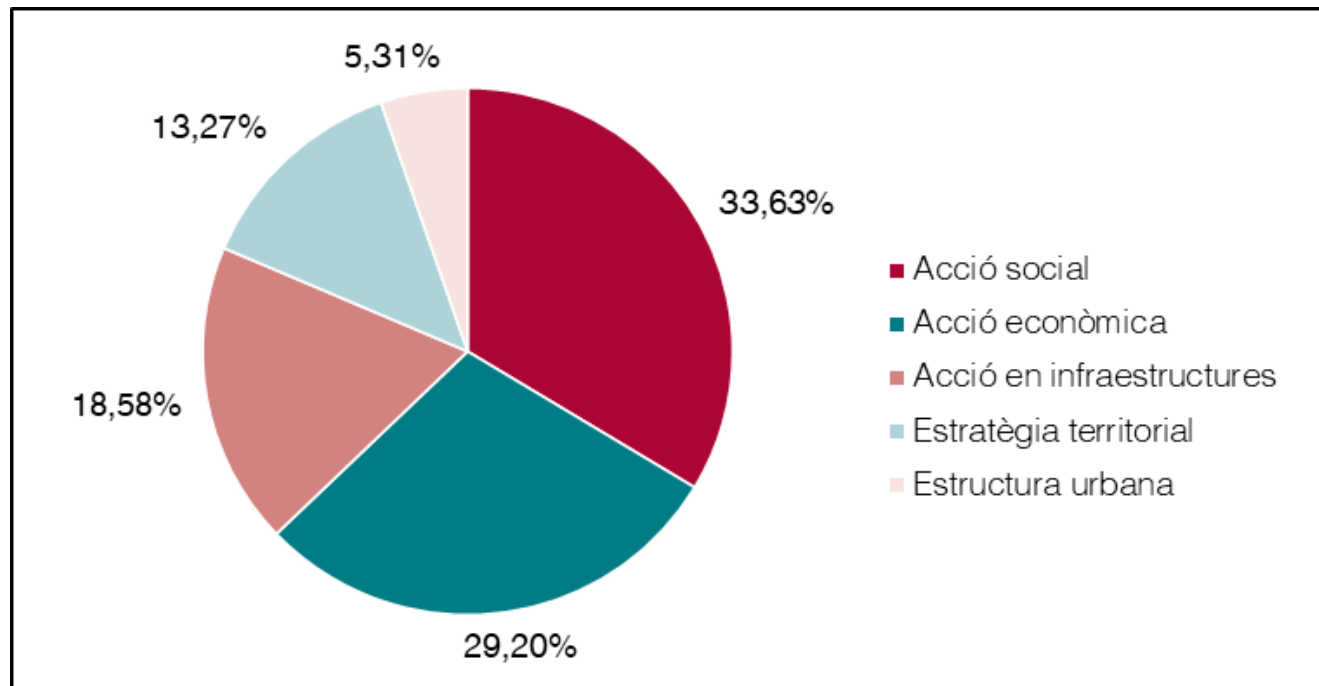
-  El **planejament territorial** es concreta en l'ordenació física del territori per als àmbits d'escala supramunicipal i és el marc per a l'aplicació de la legislació urbanística. Els **instruments** d'aquesta ordenació són els plans territorials, i la figura de planificació de rang superior és el Pla territorial general de Catalunya.
-  El **planejament urbanístic** forma part també dels instruments d'ordenació del territori i regula l'ús del sòl i de l'edificació amb un grau de precisió molt superior a la planificació territorial.
-  Els **plans directors urbanístics** són l'instrument de planejament intermedi entre el planejament territorial, que abasta en general tot el territori català o, com a mínim, comarcal, i el planejament urbanístic, que abasta un àmbit més municipal i supramunicipal.
-  Els plans directors urbanístics tenen una sèrie de característiques, com ara les **funcions**, el **contingut**, la seva **formulació i resolució definitiva**, la seva **vigència i procediment de modificació** i, finalment, la **publicitat i els procediments de participació**.
-  Els plans directors urbanístics presenten una gran diversitat quant a l'objecte de les seves actuacions. En la fiscalització realitzada hem distingit, segons l'objectiu principal dels plans, entre **Acció social**, **Acció Econòmica**, **Acció en infraestructures**, **Estratègia territorial i paisatge**, i **Estructura urbana**.

Planificació territorial i seguiment dels Plans Directors Urbanístics

- Per analitzar la gestió de la formulació dels plans directors urbanístics es requereix que el Departament defineixi els **objectius**, les **actuacions** per assolir-los, els **recursos** i els **mitjans** per dur a terme les actuacions.
- Per fer un bon seguiment del procediment de tramitació dels plans directors urbanístics s'han de **predefinir uns indicadors** dels quals s'ha de fer seguiment i control.
- Per assolir una bona gestió en el procediment d'aprovació dels plans directors urbanístics és fonamental formalitzar un document de planificació a llarg termini, com podria ser un **pla estratègic**.
- El Departament no formalitza cap document de planificació a llarg termini, com podria ser un pla estratègic. Com a conseqüència d'això, no es preveuen uns **objectius pluriennals** a assolir en relació amb l'ordenació del territori i, concretament, amb la **gestió dels plans directors urbanístics**.
- Sí que existeix el programa pressupostari 542, Ordenació del territori i urbanisme, que recull la necessitat del Departament de disposar d'un territori ordenat que aprofiti les potencialitats i respecti les singularitats i els valors naturals i socials, i d'endreçar el territori de manera sostenible per evitar la desigualtat urbana i el despoblament.

Plans Directors Urbanístics 2010-2022

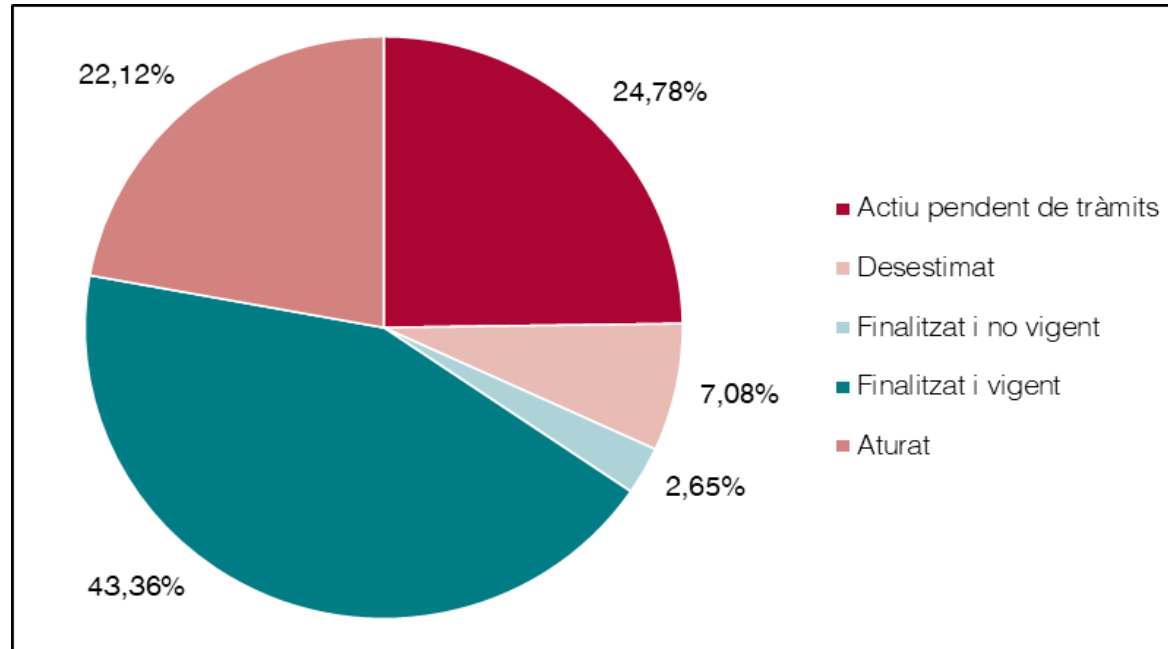
■ Durant el període 2010-2022 s'han donat d'alta **113 expedients** corresponents a plans directors urbanístics, dels quals **62** són de nova creació i **51** corresponen a modificacions de plans directors preexistents.



Terminis d'aprovació i estat de tramitació dels Plans Directors Urbanístics

■ Hi ha **52** expedients iniciats entre el 2010 i el 2022 (30 dels quals corresponen a modificacions) i aprovats abans del 31 de desembre del 2023. El termini mínim d'aprovació és **1,37 anys** (0,30 per a les modificacions) i el termini màxim **8,37 anys** (8,07 per a les modificacions).

■ Estat dels expedients a 31/12/2023



Anàlisi dels expedients segons l'estat de tramitació

Anàlisi dels expedients no finalitzats

Motiu	Nombre d'expedients	Percentatge
Desestimació de la tramitació de l'expedient	33	71,74
Planificació incorrecta	7	15,22
Manca de consens	5	10,87
Complexitat	1	2,17
Total	46	100,00

- Desestimació: Canvis en les condicions econòmiques, socials o pressupostàries respecte de les que existien en l'aprovació inicial
- Planificació incorrecta: Replantejament del disseny de l'abast del Pla
- Manca de consens: Entre administracions o entre administracions i actors socials (associacions, grups d'interès, ...)

Anàlisi dels expedients finalitzats

- Causes de les dificultats o retards en la tramitació
 - Planificació incorrecta
 - Complexitat
 - Manca de consens en modificacions d'Àrees Residencials Estratègiques (ARES)

Elaboració i aprovació dels Plans Directors Urbanístics

- En aquest apartat s'avalua l'existència d'un procediment d'elaboració i aprovació dels Plans Directors Urbanístics.
- La Direcció General no disposa d'un manual de procediments degudament aprovat per formular els PDU i les seves modificacions. Tot i això, per elaborar els PDU, disposa de diversos documents com són un **full de ruta**, unes **memòries anuals d'activitats**, una **relació d'informes a sol·licitar** i unes **fitxes**.
- El Departament de Territori gestiona els expedients d'urbanisme, entre els quals hi ha els plans directors urbanístics, mitjançant 2 aplicacions informàtiques: Tramitador Electrònic d'Urbanisme (TEU) i Gestor d'Expedients d'Urbanisme (GEU).
- Per valorar el procediment emprat per la Direcció General s'ha seleccionat una **mostra d'expedients** aprovats definitivament entre el 2010 i el 2022.
- De l'avaluació dels criteris indicats es pot concloure que el grau de qualitat del procediment de formulació dels plans directors urbanístics és d'un **nivell mitjà**, amb un acompliment parcial del procediment. Dels 10 aspectes fiscalitzats, no s'ha acomplert la diagnosi prèvia de l'actuació ni hi ha constància de l'existència de la Comissió Tècnica ni de la Comissió Executiva dels plans directors urbanístics. Per contra, s'ha acomplert l'aprovació definitiva dels plans i la seva publicació.

Modificació i vigència dels Plans Directors Urbanístics

Modificació dels PDU

- És raonable considerar que un pla director urbanístic de qualitat ha estat formulat en funció d'uns objectius i amb uns paràmetres estables en el temps i que s'adeqüen a les necessitats d'ordenació urbanística del territori, però també és raonable considerar la necessitat que aquests objectius i paràmetres es modifiquin al llarg del temps i comportin modificacions en els plans.
- El **74,51%** de les modificacions de PDU preexistents fan referència a plans d'ús d'ARES aprovats fins al 2010. D'aquests, 23 tenen per objecte deixar sense efecte ARES i 15 tenen per objecte reduir la delimitació i l'ordenació de les ARES.

Vigència dels PDU

- En aquest apartat s'avalua la qualitat del procediment de formulació dels PDU, i es fa analitzant la possible existència de recursos interposats contra el PDU, el percentatge de sentències estimatòries enfront de les desestimades, i les principals causes per les quals el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya dicta sentències estimatòries contra el pla.
- De la revisió dels 52 plans directors urbanístics donats d'alta entre els exercicis 2010 i 2022 i aprovats definitivament fins al 31 de desembre del 2023, es desprèn que gairebé tots, el **94,23%**, es mantenen vigents; només 3 han estat declarats nuls en la seva totalitat per sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.
- S'observa un elevat nombre de recursos contenciosos administratius presentats contra els plans directors urbanístics. Cal indicar que el **12,79%** dels recursos presentats han estat estimats, fet que ha representat la nul·litat total o parcial dels plans directors urbanístics.
- Si s'analitzen les causes de nul·litat, en general, cal destacar que el **31,25%** de les sentències estimades pel Tribunal de Justícia corresponen a recursos presentats per vulneració de l'autonomia municipal, fet que pot posar de manifest certes mancances en el procés de consulta als ajuntaments al llarg de tot el procés.

Conclusions més significatives

- El Departament **no formalitza cap document de planificació a llarg termini** en què es prevegin uns objectius pluriennals a assolir en relació amb l'ordenació del territori i, concretament, amb la gestió dels Plans Directors Urbanístics.
- El fet que el Departament no disposi d'objectius específics quant a la gestió del procediment de formulació dels Plans Directors Urbanístics, suposa una **limitació a la valoració dels resultats obtinguts**.
- De l'anàlisi del procediment de tramitació i aprovació dels Plans Directors Urbanístics s'han observat **dificultats i retards en la seva tramitació** per una planificació incorrecta, per manca de consens o per la complexitat de l'expedient, entre d'altres raons.
- Malgrat els procediments de participació i consulta dels ajuntaments i de la ciutadania previstos en la normativa, s'evidencia una **elevada conflictivitat en l'aprovació d'un Pla Director Urbanístic**, pel nombre elevat de recursos presentats.

Principals recomanacions

1. Caldria promoure el **desenvolupament d'un reglament** que establís detalladament el procediment a seguir en la tramitació i aprovació dels plans directors urbanístics.
2. Per tal de millorar el procés de tramitació dels plans directors urbanístics i per evitar que quedin aturats o es desestimin, caldria **millorar la diagnosi prèvia en la fase inicial del procediment**.
3. Caldria que el Departament impulsés la **revisió del Pla territorial general de Catalunya**, aprovat el 1995 i no actualitzat, quan en la seva aprovació se'n preveia la revisió com a mínim cada 10 anys.
4. Caldria que el Departament **integrés les 2 eines informàtiques utilitzades per a la gestió dels expedients urbanístics** per millorar la gestió dels expedients i reduir el risc d'incorreccions i duplicitats.

www.sindicatura.cat