

INFORME 14/2025

DEPARTAMENT DE LA
VICEPRESIDÈNCIA
I DE POLÍTiques
DIGITALS I TERRITORI
PLANS DIRECTORS
URBANÍSTICS,
EXERCICIS 2020-2022



SINDICATURA
DE COMPTES
DE CATALUNYA



INFORME 14/2025

DEPARTAMENT DE LA
VICEPRESIDÈNCIA
I DE POLÍTiques
DIGITALS I TERRITORI
PLANS DIRECTORS
URBANÍSTICS,
EXERCICIS 2020-2022

Edició: novembre de 2025

Document electrònic etiquetat per a persones amb discapacitat visual

Pàgines en blanc inserides per facilitar la impressió a doble cara

Autor i editor:

Sindicatura de Comptes de Catalunya
Via Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicació subjecta a dipòsit legal d'acord amb el que preveu el Reial decret 635/2015, del 10 de juliol

ÍNDEX

ABREVIACIONS.....	7
ACLARIMENT SOBRE ARRODONIMENTS	7
1. INTRODUCCIÓ	9
1.1. OBJECTIU I ABAST.....	9
1.2. ENS FISCALITZAT	9
1.2.1. Antecedents i marc normatiu	9
1.2.2. Activitats.....	11
1.2.3. Plans directors urbanístics	13
2. CONCLUSIONS	23
3. RECOMANACIONS.....	27
4. RESULTATS DE LA FISCALITZACIÓ	28
4.1. PLANIFICACIÓ TERRITORIAL I SEGUIMENT DEL PROCEDIMENT DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS	29
4.1.1. Anàlisi del programa pressupostari 542, Ordenació del territori i urbanisme	29
4.1.2. Assoliment dels objectius previstos en el programa pressupostari 542	34
4.1.3. Els plans directors urbanístics com a instrument de planejament urbanístic	35
4.2. ESTAT DE TRAMITACIÓ DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS	41
4.2.1. Terminis d'aprovació dels plans directors urbanístics.....	41
4.2.2. Estat de tramitació dels expedients a 31 de desembre del 2023.....	44
4.2.3. Anàlisi dels expedients segons l'estat de tramitació	47
4.3. ELABORACIÓ I APROVACIÓ DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS	54
4.3.1. Procediment d'elaboració dels plans directors urbanístics	55
4.3.2. Sistemes informàtics emprats en la tramitació dels plans directors urbanístics.....	58
4.3.3. Fiscalització del procediment de formulació dels plans directors urbanístics.....	59

4.4.	MODIFICACIÓ I VIGÈNCIA DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS.....	74
4.4.1.	Modificació dels plans directors urbanístics	74
4.4.2.	Vigència dels plans directors urbanístics	75
5.	RESPONSABILITATS	78
5.1.	DE LA DIRECCIÓ DE L'ENTITAT	78
5.2.	DE LA SINDICATURA.....	78
6.	ANNEXOS.....	79
6.1.	RELACIÓ DE PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS (2010-2022).....	79
6.2.	COMISSIÓ DE TERRITORI DE CATALUNYA I COMISSIONS TERRITORIALS D'URBANISME	84
6.3.	PROCEDIMENT DE TRAMITACIÓ I APROVACIÓ D'UN PLA DIRECTOR URBANÍSTIC	85
6.4.	MEMÒRIES DEL PROGRAMA PRESSUPOSTARI 542, ORDENACIÓ DEL TERRITORI I URBANISME	90
6.4.1.	Memòria del programa en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020	90
6.4.2.	Memòria del programa en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022	93
7.	TRÀMIT D'AL·LEGACIONS	96
	APROVACIÓ DE L'INFORME	96

ABREVIACIONS

ARES	Àrees residencials estratègiques
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
GEU	Gestor d'expedients d'urbanisme
TEU	Tramitador electrònic d'urbanisme

ACLARIMENT SOBRE ARRODONIMENTS

Els imports monetaris que es presenten en els quadres d'aquest informe s'han arrodonit de manera individualitzada, fet que pot produir diferències entre la suma de les xifres parcials i els totals dels quadres.

1. INTRODUCCIÓ

1.1. OBJECTIU I ABAST

La Sindicatura de Comptes, com a òrgan fiscalitzador del sector públic de Catalunya, d'acord amb la normativa vigent i en compliment del seu Programa anual d'activitats, ha emès aquest informe de fiscalització del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori¹ relatiu als plans directors urbanístics, exercicis 2020-2022.

El treball d'aquesta fiscalització de seguretat limitada ha inclòs la revisió dels aspectes legals i de gestió relacionats amb el procediment de tramitació dels plans directors urbanístics, corresponents als exercicis 2020-2022, especialment els relacionats amb el contingut, la tipologia i el seguiment dels plans fins a l'aprovació definitiva.

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 anteriors i posteriors. Tinent 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.

Les conclusions de l'informe inclouen les observacions més significatives i els incompliments normatius detectats. En les recomanacions es proposen millores per al Departament en alguns dels aspectes que s'han posat de manifest durant la realització del treball.

1.2. ENS FISCALITZAT

1.2.1. Antecedents i marc normatiu

1.2.1.1. Antecedents

La Generalitat va començar a exercir les competències en matèria d'urbanisme l'1 d'octubre de 1978, amb el traspàs de competències de l'Administració de l'Estat. Posteriorment, amb l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, es va atorgar a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'ordenació i gestió del territori, que inclou, entre d'altres, l'establiment de les directrius d'ordenació i gestió del territori, l'establiment i la regulació de les figures de planejament territorial i del procediment per tramitar-les i aprovar-les, l'establiment i la regulació de les figures de protecció d'espais naturals, les previsions sobre emplaça-

1. Departament de Territori i Sostenibilitat fins al 26 de maig del 2021 i Departament de Territori des del 10 d'octubre del 2022.

ments de les infraestructures i els equipaments de competència de la Generalitat i la determinació de mesures específiques de promoció de l'equilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic i ambiental.

El Decret 21/2021, del 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya va modificar la denominació del Departament de Territori i Sostenibilitat,² que va passar a denominar-se Departament de Polítiques Digitals i Territori, o bé Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori, en el període en què el titular era, alhora, vicepresident del Govern.³ Posteriorment, el Decret 184/2022, de 10 d'octubre, de denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments en què s'organitza el Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, va modificar de nou la denominació del Departament de Polítiques Digitals i Territori, que va passar a denominar-se Departament de Territori.

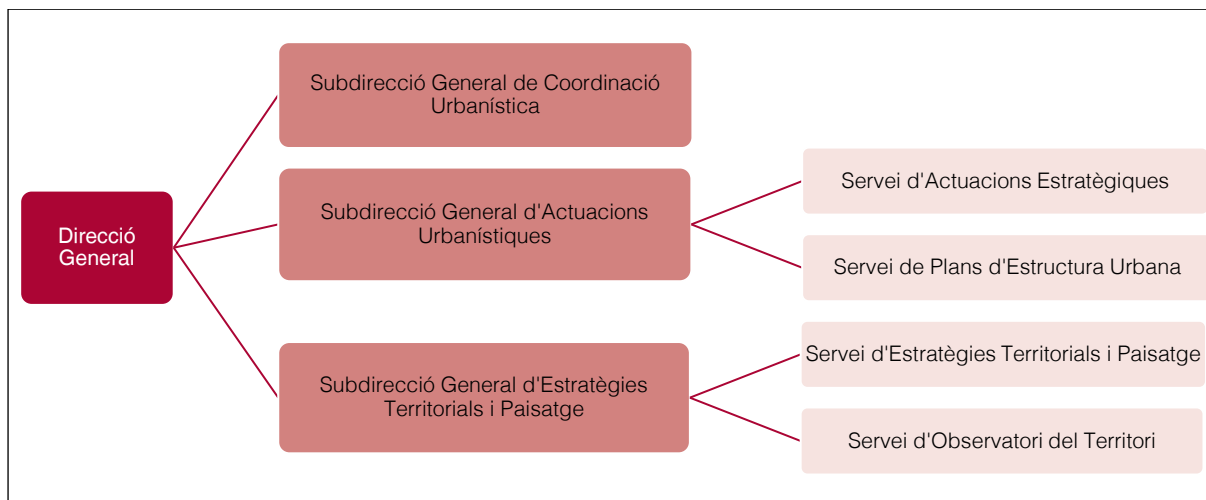
Al Departament li correspon, entre altres funcions, l'exercici de les atribucions pròpies de la Generalitat en l'àmbit de la planificació territorial i l'urbanisme. Aquesta atribució es du a terme bàsicament mitjançant la Direcció General d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Arquitectura de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana del Departament (d'ara endavant, la Direcció General).⁴ Durant el període 2020-2022 aquesta direcció general va tenir les funcions establertes en el Decret 277/2016, del 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat, el Decret 2/2020, del 8 de gener, de modificació del Departament de Territori i Sostenibilitat, el Decret 246/2021, del 22 de juny, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori, el Decret 155/2022, del 30 d'agost, d'estructuració del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori i el Decret 293/2022, del 2 de novembre, de reestructuració del Departament de Territori.

Dins de l'àmbit de la planificació territorial i l'urbanisme que desenvolupa la Direcció General, els plans directores urbanístics són un instrument de planejament gestionat bàsicament mitjançant tres subdireccions i diversos serveis, que són els següents:

2. El Decret 1/2018, del 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, va organitzar l'Administració de la Generalitat en 13 departaments, un dels quals era el Departament de Territori i Sostenibilitat.

3. Des del 26 de maig del 2021 fins al 29 de setembre del 2022.

4. A partir de l'entrada en vigor del Decret 155/2022, del 30 d'agost, d'estructuració del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori, la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme passa a denominar-se Direcció General d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Arquitectura.

Diagrama 1. Estructura de la Direcció General en relació amb els plans directors urbanístics

Font: Elaboració pròpia.

Per entendre l'objecte de l'informe i conèixer millor quin és el procediment d'un pla director urbanístic, cal explicar que en el planejament territorial i urbanístic es coordinen diversos instruments de planejament, entre els quals hi ha els plans directors urbanístics, i hi intervenen diversos nivells d'administració, com ara l'estatal, l'autonòmic i el local, i tot un conjunt de disposicions normatives, tant urbanístiques com de política territorial i d'altres sectors.

1.2.1.2. Marc normatiu

La normativa que regula els principals aspectes relacionats amb la formulació dels plans directors urbanístics és la següent:

- Llei 23/1983, del 21 de novembre, de política territorial
- Llei 1/1995, del 16 de març, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya
- Decret 305/2006, del 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme
- Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme
- Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme.

1.2.2. Activitats

D'acord amb els decrets 155/2022 i 293/2022, d'estructuració del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori, i de reestructuració del Departament de Territori, respectivament, les funcions de cadascuna de les unitats de la Direcció General, en relació amb el procés de formulació dels plans directors urbanístics són les següents:

Quadre 1. Funcions en relació amb els plans directors urbanístics

Funció
Subdirecció General de Coordinació Urbanística - Impulsar i coordinar en el territori les activitats inherents al planejament urbanístic, d'acord amb els criteris de sostenibilitat, el planejament territorial i les polítiques de paisatge i fer-ne el seguiment. - Establir les directrius d'actuació i la coordinació funcional dels serveis territorials d'urbanisme. - Supervisar els informes tècnics i fer el seguiment administratiu dels expedients que se sotmeten a la Comissió de Territori de Catalunya i a la resta d'òrgans urbanístics de la Generalitat de Catalunya. - Establir mesures i criteris homogenis per a la redacció del contingut normatiu del planejament i dels documents urbanístics lligats a la tramitació urbanística, i fer-ne el seguiment.
Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques - Dirigir i coordinar l'execució dels plans directors urbanístics d'acció territorial en coherència amb el planejament territorial. - Dirigir i coordinar l'execució dels plans directors urbanístics metropolitans i altres instruments de planejament supramunicipal en coherència amb el planejament territorial. - Gestionar i prioritzar un programa d'actuacions de caràcter supramunicipal que siguin estratègiques per a un correcte desenvolupament de les polítiques territorials. - Coordinar el conjunt d'actuacions de la Direcció General pel que fa als plans directors urbanístics i altres instruments de planejament supramunicipal que estiguin relacionats amb les polítiques i els programes de la Unió Europea, així com altres d'abast internacional, i fer-ne el corresponent seguiment en col·laboració amb el Gabinet Tècnic i amb la Direcció General de Nació Digital i Agenda Urbana, respectivament. - Impulsar els estudis, anàlisi i programes de seguiment en l'àmbit de competències urbanístiques de la Direcció General. <i>Servei d'Actuacions Estratègiques</i> - Redactar els plans directors urbanístics d'actuacions estratègiques pel seu interès territorial i rellevància econòmica social que se li encomanin, com també supervisar-ne el desenvolupament en la fase de gestió. - Coordinar i fer el seguiment de la redacció dels plans directors urbanístics que no se li encomani. <i>Servei de Plans d'Estructura Urbana</i> - Redactar i fer el seguiment dels instruments de planejament urbanístic director de les àrees metropolitanes o àmbits supramunicipals que són competència del Departament, i aquells d'àmbit municipal que requereixen el seu impuls per la seva complexitat.
Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Paisatge - Elaborar els instruments d'ordenació territorial i paisatge que són competència del Departament i impulsar i coordinar accions per al seu desenvolupament i per garantir la coherència en la política de sòl, entre el planejament territorial i el desenvolupament urbanístic. - Impulsar el desenvolupament de l'ordenació territorial i facilitar actuacions per a l'ordenació, preservació i gestió del sistema territorial dels espais oberts, amb la implementació dels criteris en les estratègies territorials i el desenvolupament dels instruments necessaris per a la protecció, la gestió i l'ordenació del paisatge per a un desenvolupament eficient i sostenible. - Supervisar els instruments que permeten donar transparència a la informació urbanística vigent, com també coordinar els estudis, les anàlisis i els programes de seguiment de l'àmbit de les competències de la Direcció General. <i>Servei d'Estratègies, Planificació Territorial i Paisatge</i> - Coordinar, redactar i fer el seguiment del planejament i estratègies territorials per a un desenvolupament urbanístic eficient i sostenible.

- Establir i desenvolupar els mecanismes de cooperació interadministrativa i publicoprivada per a un desenvolupament correcte de les polítiques territorials, la resolució de conflictes territorials i l'atenció als territoris amb situacions especials.
- Desenvolupar els programes d'actuació de caràcter supramunicipal i els d'actuació territorial per a un desenvolupament correcte de les polítiques territorials.
- Definir i desenvolupar els instruments i actuacions necessaris per a la protecció, la gestió i l'ordenació del paisatge.

Servei de l'Observatori del Territori

- Fer estudis i anàlisis sobre les dinàmiques territorials, els valors i els usos dels sòls i el desenvolupament urbanístic.
- Desenvolupar programes de seguiment del planejament territorial i urbanístic i, en general, del conjunt d'actuacions i d'intervenció de la Direcció General.

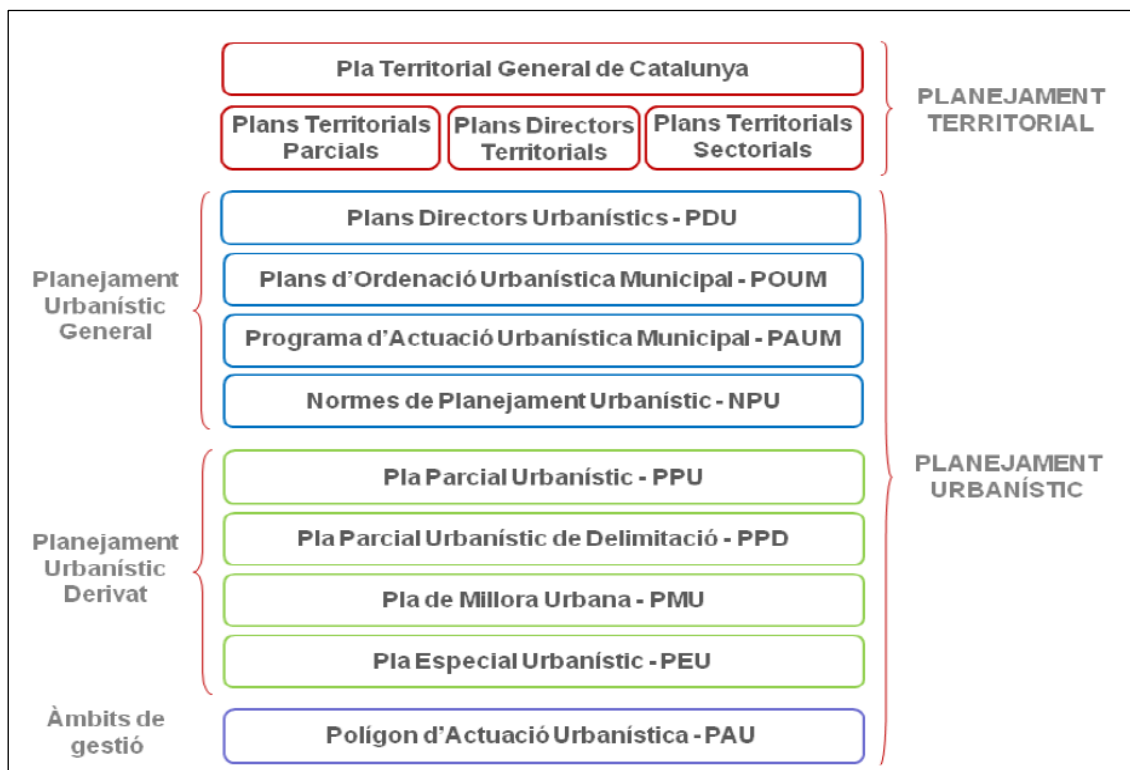
Font: Elaboració pròpia.

1.2.3. Plans directors urbanístics

1.2.3.1. Introducció

L'urbanisme és una funció pública que abasta l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsol i del vol, llur urbanització i llur edificació, i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions.

Aquestes activitats estan regulades per un conjunt de normes, de les quals cal destacar la Llei 23/1983, del 21 de novembre, de política territorial, i el Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la llei d'urbanisme. Aquestes normes determinen una ordenació del territori que es fa d'acord amb uns instruments de planejament territorial i urbanístic, que són els següents:

Figura 1. Instruments de planejament territorial i urbanístic

Font: Diputació de Barcelona. Marc normatiu i principis bàsics d'actuació del planejament urbanístic.

Les relacions entre els diversos instruments de planejament s'instrumentalitzen mitjançant el principi de jerarquia normativa, atès que els plans urbanístics han de ser coherents amb les determinacions del Pla territorial general de Catalunya i dels plans territorials parcials i sectorials.

Totes les administracions amb competències en matèria urbanística han de vetllar perquè les determinacions i l'execució del planejament urbanístic permetin assolir uns nivells adequats de qualitat de vida, de sostenibilitat ambiental i de preservació, mitjançant determinades directrius que s'indiquen a l'article 9 del Decret legislatiu 1/2010, en relació amb els riscos naturals i tecnològics, d'inundació, de preservació dels terrenys amb pendent elevat, de preservació de determinats valors i d'adaptació de les construccions a l'ambient, de distribució dels sistemes urbanístics i de prohibició de modificar la classificació per la pèrdua de valors forestals provocada per un incendi.

1.2.3.2. El planejament territorial

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. Aquests àmbits poden abastar tot Catalunya, i, com a mínim, la comarca o l'agrupació de comarques. Els instruments d'aquesta ordenació són els plans territorials, i la figura de planificació de rang superior és el Pla territorial general de Catalunya, marc de referència per a la resta de plans

territorials parcials (d'abast per a una comarca o més), sectorials (que regulen matèries específiques que tenen una incidència territorial general per a tot Catalunya) i directors territorials (que concreten les directrius de planejament incloses en el Pla territorial general de Catalunya o en els plans territorials parcials en les àrees i per als aspectes sobre els quals incideixen, amb un abast que sempre és supramunicipal). Cal afegir que el Pla territorial general de Catalunya l'aprova el Parlament de Catalunya mentre que la resta de plans territorials s'aproven per acord de Govern.⁵

El Pla territorial general de Catalunya va ser aprovat amb una vigència indefinida, tot i que es va preveure un procediment de revisió quan es produïssin variacions rellevants de les circumstàncies socioeconòmiques, mediambientals o funcionals del país, o quan ho acordés el Parlament i, en tot cas, com a mínim cada deu anys, des de la seva aprovació l'any 1995.

Val a dir que el Pla territorial general de Catalunya només s'ha modificat per incorporar l'àmbit de planificació territorial del Penedès i per reconèixer l'Alt Pirineu i Aran com a àrea funcional de planificació.⁶ No s'ha considerat, doncs, que s'hagin produït variacions rellevants des de la seva aprovació, però tampoc s'ha endegat el procés de revisió previst en la normativa, com a mínim cada deu anys. Tanmateix, caldria plantejar-se si decisions governamentals preses al llarg d'aquest temps no haurien de fer reconsiderar el Pla territorial general de Catalunya. En concret, i a tall d'exemple, la Generalitat va assumir uns compromisos relacionats amb els objectius de desenvolupament sostenible, mitjançant l'Acord de Govern 132/2019, del 25 de setembre, pel qual s'aprova el Pla nacional per a la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya. Un d'aquests objectius preveia aconseguir que les ciutats i els assentaments humans fossin inclusius, segurs, resilents i sostenibles, fet que el Pla territorial general de Catalunya hauria de tenir en compte. Així, els plans directors urbanístics i la resta d'instruments de planificació en general, es regeixen per un Pla territorial general de Catalunya de l'any 1995, que no ha estat revisat ni actualitzat.

5. A 31 de desembre del 2022 els instruments de planejament territorial vigents són els següents:

Instrument	Any d'aprovació	Instrument	Any d'aprovació
Pla territorial general de Catalunya	1995	Plans territorials sectorials:	
Plans territorials parcials:		Pla d'espais d'interès natural de Catalunya	1992
- de l'Alt Pirineu i Aran	2006	Pla director d'instal·lacions i equipaments esportius de Catalunya	2005
- de Ponent (Terres de Lleida)	2007	Pla d'infraestructures del transport (2006-2026)	2006
- de les Comarques Centrals	2008	Pla territorial sectorial d'equipaments comercials	2006
- de les Comarques Gironines	2010	Pla d'aeroports, aeròdroms o heliports de Catalunya	2009
- de les Terres de l'Ebre	2010	Pla de transports de viatgers de Catalunya (2008-2012)	2009
- del Camp de Tarragona	2010	Pla de transports de viatgers de Catalunya 2020	2017
- Metropolità de Barcelona	2010	Pla de ports de Catalunya (Horitzó 2030)	2020
Plans directors territorials:			
- de l'Empordà	2006		
- de la Garrotxa	2008		
- de l'Alt Penedès	2008		

6. La Llei 1/1995, del 16 de març, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya, va ser modificada per la Llei 24/2001, del 31 de desembre, de reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a àrea funcional de planificació, i per la Llei 23/2010, del 22 de juliol, de modificació de la Llei 1/1995 i de la Llei 23/1983, per fixar l'àmbit de planificació territorial del Penedès.

1.2.3.3. *El planejament urbanístic*

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. Així, per exemple, l'ordenació detallada dels municipis de Catalunya es duu a terme mitjançant el planejament urbanístic. El Decret legislatiu 1/2010 defineix quins són els instruments per dur a terme una planificació coordinada amb el desenvolupament territorial, sectorial i, si escau, supramunicipal i que s'estructuren mitjançant el planejament urbanístic general i el planejament urbanístic derivat. S'expliquen a continuació.

Planejament urbanístic general

En el planejament urbanístic general s'estableix el model urbanístic on es fixen els objectius que es consideren més adequats per al conjunt del territori ordenat. Un dels trets característics que l'identifiquen és la necessitat d'un diàleg continu entre les diferents parts que hi tenen responsabilitats i/o interessos.

Dins el planejament urbanístic general, el Decret legislatiu 1/2010 estableix diferents instruments urbanístics, que són els següents:

Quadre 2. Instruments de planejament urbanístic general

Instrument	Característiques
Pla director urbanístic	És el document que fixa les directrius per coordinar l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal, o bé d'una matèria específica, com les infraestructures, l'habitatge, el sòl no urbanitzable, les mediambientals, etc.
Pla d'ordenació urbanística municipal	És el document que abasta l'ordenació integral del territori d'un municipi o més, mitjançant tècniques de la classificació i qualificació dels sòls.
Programació d'actuació urbanística municipal	És el document urbanístic que expressa les polítiques municipals de sòl i d'habitatge i conté les previsions i els compromisos assumits per al desenvolupament del Pla d'ordenació urbanística municipal.
Normes de planejament urbanístic	És el document que supleix el Pla d'ordenació urbanística municipal en cas de suspensió, pèrdua de vigència o manca d'aquest.

Font: Web del Departament.

Planejament urbanístic derivat

El planejament urbanístic derivat desenvolupa el planejament urbanístic general i hi està supeditat. La principal funció és la d'ordenar detalladament el seu àmbit territorial. Els principals instruments de planejament urbanístic derivat i les seves característiques són els següents:

Quadre 3. Instruments de planejament urbanístic derivat

Instrument	Característiques
Pla parcial urbanístic	Tenen per objecte, en sòl urbanitzable, desenvolupar el planejament urbanístic general i contenen totes les determinacions pertinents per a l'ordenació urbanística detallada dels sectors que abasten, de conformitat amb el règim del sòl urbanitzable.
Pla parcial urbanístic de delimitació	Correspon a un pla parcial urbanístic que té per objecte desenvolupar el planejament urbanístic de sòl urbanitzable no delimitat prèviament com a sector pel planejament urbanístic general.
Pla de millora urbana	Completen el teixit urbà o bé compleixen operacions de rehabilitació, de reforma interior, de remodelació urbana, de transformació d'usos, de reurbanització, d'ordenació del subsol o de sanejament de poblacions i altres similars en sòls urbans no consolidats. També completen o acaben la urbanització i regulen la composició volumètrica i de façanes en el sòl urbà consolidat.
Pla especial urbanístic	Per a determinades obres i activitats a desenvolupar en sòl no urbanitzable (construccions destinades a l'activitat de càmping i l'aparcament de caravanes i remolcs, l'habitatge familiar i l'allotjament de persones treballadores temporeres, les estacions de subministrament de carburants i de prestació d'altres serveis de la xarxa viària i la rehabilitació de masies i cases rurals que no estiguin incloses en el Catàleg de masies i cases rurals i altres edificacions), els plans especials urbanístics contenen les determinacions que exigeixen el planejament territorial o urbanístic corresponent o, a manca d'aquest, les pròpies de llur naturalesa i finalitat. Els plans especials urbanístics poden introduir en l'ordenació del planejament urbanístic general modificacions específiques necessàries per aconseguir les seves funcions.

Font: Web del Departament.

1.2.3.4. Els plans directors urbanístics

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. D'acord amb el principi de jerarquia normativa, és l'instrument urbanístic superior del planejament urbanístic, bo i respectant les competències urbanístiques del règim local.

Al Decret legislatiu 1/2010 i al Decret 305/2006, del 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme, es regulen els plans directors urbanístics, les principals característiques dels quals es resumeixen a continuació.

Principals característiques dels plans directors urbanístics

En aquest apartat s'indiquen les principals característiques dels plans directors urbanístics, com ara les funcions, el contingut, la seva formulació i resolució definitiva, la seva vigència i el procediment de modificació i, finalment, la publicitat i els procediments de participació.

Funcions dels plans directors urbanístics

D'acord amb l'article 56.1 del Decret legislatiu 1/2010, correspon als plans directors urbanístics establir el següent:

- a) Les directrius per coordinar l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal.
- b) Les determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible, la mobilitat de les persones i mercaderies i el transport públic.
- c) Les mesures de protecció del sòl no urbanitzable, i els criteris per a l'estructuració orgànica d'aquest sòl.
- d) La concreció i delimitació de les reserves de sòl per a les grans infraestructures, com ara xarxes viàries ferroviàries, hidràuliques, energètiques, portuàries, aeroportuàries, de sanejament i abastament d'aigua, de telecomunicacions, d'equipaments i altres.
- e) La programació de polítiques supramunicipals de sòl i habitatge, concertades amb els ajuntaments afectats, garantint la solidaritat supramunicipal en l'execució de polítiques d'habitatge assequible i de protecció pública, la suficiència intermunicipal en l'execució de polítiques per garantir el dret constitucional a l'habitatge i el compliment dels principis que s'estableixen en relació amb el desenvolupament urbanístic sostenible.
- f) La delimitació d'una o de diverses àrees residencials estratègiques (ARES) i les determinacions necessàries per a l'execució directa d'aquestes actuacions.⁷
- g) La delimitació i l'ordenació de sectors d'interès supramunicipal per a l'execució directa d'actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars.⁸

Contingut dels plans directors urbanístics

L'article 56.2 del Decret legislatiu 1/2010 estableix que els plans directors urbanístics han d'especificar els criteris per fer-ne el seguiment i per a la seva modificació o revisió, han d'incloure les determinacions adequades per a les finalitats que persegueixen i han de contenir la documentació següent:

- Els estudis justificatius
- La memòria
- La programació de les actuacions per aplicar-los
- Les bases tècniques i econòmiques per desenvolupar-los
- Els plànols d'informació i ordenació
- Les normes que s'han de complir obligatòriament

7. L'article 56.5 del Decret 1/2010 especifica les característiques pròpies d'aquests plans directors urbanístics relacionats amb les ARES.

8. L'article 56.6 del Decret 1/2010 especifica les característiques pròpies dels plans directors urbanístics de delimitació i ordenació de sectors d'interès supramunicipal. També en referència a aquests plans, l'article 83.4 del Decret 1/2010 estableix que les persones físiques o jurídiques privades poden presentar propostes per a la formulació dels plans directors urbanístics, les quals s'han de tramitar d'acord amb el que estableix l'article esmentat.

Formulació i aprovació definitiva dels plans directors urbanístics

D'acord amb l'article 76 del Decret 1/2010, la formulació dels plans directors urbanístics correspon a les entitats que determini la Comissió de Territori de Catalunya, amb la participació dels ajuntaments afectats. D'acord amb les funcions de cadascuna de les unitats del Departament, establertes en els decrets de la seva estructuració –Decret 155/2022 i Decret 203/2022– en el cas que la redacció d'un pla director urbanístic no s'encomani a la Direcció General, aquesta ha de coordinar-lo i fer-ne el seguiment (vegeu l'annex 6.2).

Pel que fa a la competència per a l'aprovació inicial i l'aprovació definitiva dels plans directors urbanístics que estableix l'article 83.1 del Decret 1/2010, aquesta s'ha anat modificant des de l'entrada en vigor del Decret legislatiu 1/2010, de la manera següent:

Quadre 4. Competència per a l'aprovació dels plans directors urbanístics

	Plans directores urbanístics en general		Plans directores urbanístics amb àmbit territorial que afecti més d'una comissió territorial
Període	Aprovació inicial	Aprovació definitiva	Aprovació inicial i definitiva
06.08.2010 - 30.04.2020	Comissió territorial d'urbanisme competent	Departament de Política Territorial i Obres Públiques	Departament de Política Territorial i Obres Públiques
01.05.2020 - 17.03.2023			Comissió de Territori de Catalunya
Des de 18.03.2023	Comissió de Territori de Catalunya		

Font: Elaboració pròpia.

En tots els casos, els ajuntaments afectats han d'ésser consultats abans de l'aprovació inicial, per un termini d'un mes, respecte als objectius i als propòsits generals de la iniciativa. Un cop elaborats els plans, l'òrgan corresponent competent ha de resoldre definitivament, aprovant-los o denegant-los.

Vigència i procediment de modificació dels plans directors urbanístics

Els plans directors urbanístics tenen vigència indefinida un cop aprovats, tot i que són susceptibles de suspensió, modificació i revisió.

El procediment de tramitació d'una modificació d'un pla director urbanístic està subjecte a les mateixes disposicions que regeixen per a la seva aprovació original i, en tot cas, han de contenir les determinacions adequades a la seva finalitat específica. En aquest sentit, el Decret legislatiu 1/2010 i la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, estableixen algunes especificitats concretes al procediment de modificació com ara les següents:

- En el cas de modificacions dels plans directors urbanístics de delimitació i ordenació de les ARES i dels sectors d'interès supramunicipal, no són exigibles els tràmits previs a l'aprovació inicial dels plans, com la participació i consulta dels objectius i propòsits generals de la modificació.

- En el cas de modificacions de plans directors urbanístics aprovats definitivament abans de l'1 de març del 2012, i que tinguessin per objecte deixar sense efecte o reduir la delimitació i l'ordenació de les ARES com a conseqüència de disfuncions essencials entre llurs determinacions i les necessitats de sòl actuals i futures per a crear nous habitatges, la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012 va preveure un procediment especial de modificació. Aquest procediment preveu, bàsicament, l'elaboració d'una memòria justificativa sobre l'àrea residencial estratègica concreta, que es pretén deixar sense efecte o reduir i sotmetre-la al tràmit d'audiència.
- El procediment de requeriment dels informes en matèria d'avaluació ambiental, així com els informes sectorials emesos pels departaments de la Generalitat interessats i pels organismes afectats per llurs competències, es limita únicament als informes que afecten l'abast de la modificació.

Publicitat i procediments de participació

D'acord amb l'article 103 del Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, els instruments de planejament urbanístic són públics i tothom pot consultar-los en qualsevol moment, informar-se'n del contingut i obtenir-ne còpies a l'ajuntament corresponent o al Registre de planejament urbanístic de Catalunya. El Registre garanteix la publicitat dels instruments de planejament urbanístic en vigor mitjançant la consulta pública presencial i telemàtica dels instruments que hi són dipositats. Així mateix, l'article 103, a l'apartat 3, estableix que la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) dels acords d'aprovació definitiva dels plans urbanístics adoptats per l'Administració de la Generalitat ha d'incloure l'enllaç amb el Registre de planejament urbanístic de Catalunya que permeti la consulta telemàtica del contingut dels documents que conformen el pla, per facilitar-ne l'accés immediat al contingut.

En el procediment de participació i consulta dels plans directors urbanístics hi intervenen els ajuntaments afectats i també la ciutadania en general. D'acord amb l'article 83.2 del Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, els ajuntaments afectats han de ser consultats abans de l'aprovació inicial dels plans, per un termini d'un mes, respecte als objectius i els propòsits generals de la iniciativa. D'altra banda, els plans directors urbanístics, un cop aprovats inicialment, s'han de posar a informació pública per un termini d'un mes. Un cop acabat el termini d'informació pública, els plans s'han de sotmetre, també per un mes, al tràmit d'informació als ens locals compresos en l'àmbit territorial respectiu. D'acord amb l'article 83.3 del Decret legislatiu 1/2010, simultàniament al tràmit d'informació pública d'un pla director urbanístic, s'ha de sol·licitar un informe als departaments interessats i als organismes afectats per raó de llurs competències sectorials.

Tipologia de plans directors urbanístics

Els plans directors urbanístics presenten una gran diversitat quant a l'objecte de les seves actuacions, fet que permet agrupar-los en funció de diversos criteris. Una proposta de classificació la va fer Oriol Nel·lo i Colom l'any 2006.⁹ Si bé aquesta classificació permet distingir els plans directors urbanístics segons la temàtica que tracten, és cert que amb aquesta classificació queden diversos plans directors urbanístics sense classificar. Per això, en la fiscalització realitzada s'ha optat per utilitzar l'agrupació inclosa en les memòries d'activitat anuals que elabora la Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques. Aquesta classificació es basa en l'objectiu principal dels plans i és la següent:

- Acció social: plans que delimiten les àrees residencials estratègiques i determinen les necessitats per executar directament aquestes actuacions.
- Acció econòmica: plans que impulsen l'activitat econòmica, delimiten i ordenen els sectors d'interès supramunicipal per a l'execució directa d'actuacions d'especial rellevància econòmica o de característiques singulars, i/o estableixen determinacions sobre la mobilitat de les persones, les mercaderies i el transport públic.
- Acció en infraestructures: plans que concreten i delimiten reserves de sòl per a grans infraestructures (xarxes viàries, ferroviàries, hidràuliques, energètiques, portuàries, aeroportuàries, de sanejament i abastament d'aigua, de telecomunicacions, d'equipaments i altres de semblants).
- Estratègia territorial i paisatge: plans destinats a la protecció i la gestió patrimonial o paisatgística en un àmbit d'actuació transversal del territori.
- Estructura urbana: plans que programen polítiques de sòl i d'habitatge, concertades amb els ajuntaments afectats, corresponents a àrees metropolitanes, àmbits municipals o supramunicipals.

Cal tenir en compte que, tot i l'esforç efectuat pel Departament per classificar els plans directors urbanístics, qualsevol classificació i, en concret, aquesta, continua tenint un comportament heterogeni. Aquesta heterogeneïtat respon, principalment, a la naturalesa i les característiques pròpies dels plans directors urbanístics, instruments establerts per donar solucions diverses a problemes territorials també molt diversos.

9. "Els plans directors urbanístics de Catalunya: una nova generació de plans". Espais: revista del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, número 52, pàgines 3 a 11. En aquest article, l'autor proposa la classificació dels plans directors urbanístics següent:

1. Àrees urbanes
2. Protecció patrimonial i paisatgística
3. Comarques de muntanya
4. Costaners
5. Infraestructurals

1.2.3.5. Univers dels plans directors urbanístics

A partir de l'extracció de la informació gestionada per les aplicacions informàtiques que gestionen els expedients de planejament urbanístic, s'ha obtingut la relació d'expedients de plans directors urbanístics donats d'alta en el període 2010-2022 (vegeu l'annex 6.1).

El nombre de plans directors urbanístics donats d'alta entre 2010 i 2022 és el següent:

Quadre 5. Expedients dels plans directors urbanístics

Exercici	Classificació					Total	Tipus	
	Acció social	Acció econòmica	Acció en infraestructures	Estratègia territorial i paisatge	Estructura urbana		Plans directors urbanístics	Modificacions de plans directors urbanístics
2010	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	1	-	-	1	1	-
2012	4	1	-	2	1	8	2	6
2013	6	4	6	2	1	19	11	8
2014	9	3	3	1	-	16	7	9
2015	4	1	1	2	-	8	3	5
2016	3	4	1	1	2	11	5	6
2017	2	2	1	-	-	5	3	2
2018	2	4	-	4	-	10	8	2
2019	1	3	3	-	-	7	4	3
2020	3	7	2	2	2	16	11	5
2021	1	2	2	1	-	6	4	2
2022	3	2	1	-	-	6	3	3
Total	38	33	21	15	6	113	62	51

Font: Elaboració pròpia.

En els exercicis 2013 i 2020 es van iniciar 11 plans directors urbanístics, xifra superior a la dels altres anys. En l'exercici 2013, 4 d'aquests plans corresponien a la delimitació de terminals logístiques intermodals. L'exercici 2020, es van iniciar dos plans directors relatius a noves àrees metropolitanes, la del Camp de Tarragona i la de Girona, i 5 corresponien a desenvolupaments d'activitat econòmica en diverses àrees. En la resta d'exercicis, es donen d'alta entre cap i 8 plans.

Quant a les modificacions de plans ja aprovats, cada any es donen d'alta entre cap i 9 plans. Val a dir que 38 de les 51 modificacions del període 2010-2022 fan referència a plans directors urbanístics, relatius a la delimitació i ordenació d'àrees residencials estratègiques, dels quals 36 corresponen a plans aprovats amb anterioritat a aquest període i 2 a plans aprovats el 2010. D'aquests 38 expedients, 20 es van tramitar d'acord amb la disposició addicional vuitena de la Llei 3/2012, que preveu un procediment especial de

modificació dels plans directors urbanístics per deixar sense efecte o reduir la delimitació i l'ordenació determinades.

Quant a la tipologia dels expedients, els d'acció social són els més nombrosos, 38, seguits dels d'acció econòmica, 33, i infraestructures, 21. Els expedients relatius a estratègia territorial i paisatge i els d'estructura urbana són els menys nombrosos, amb 15 i 6 expedients, respectivament.

La comprovació de la integritat d'aquesta informació s'ha realitzat mitjançant la comparació de les dades extretes del sistema informàtic i mitjançant la comparació amb les llistes auxiliars gestionades per la Direcció General sobre els expedients. La informació també s'ha contrastat amb la que consta al Registre de planejament urbanístic de Catalunya. Les comprovacions han posat de manifest les observacions següents:

- Els expedients 94, del 2016, i 102, del 2019,¹⁰ corresponen a modificacions de plans directors urbanístics compostos per 2 expedients. A l'efecte de la fiscalització, s'han considerat com a expedients independents, 94 i 94 bis, del 2016, i 102 i 102 bis, del 2019.
- El TEU classifica com a expedients de pla director urbanístic o modificacions de pla director urbanístic 5 expedients que en realitat corresponen a modificacions de normes de planejament, plans especials urbanístics o plans d'àmbit metropolità. Aquests expedients no formen part de l'abast d'aquesta fiscalització i, per tant, s'han exclòs de la relació de plans directors urbanístics. No formen part, per tant, dels expedients objecte de fiscalització.

Tenint en compte les correccions que aquestes observacions suposen sobre l'univers d'expedients de plans directors urbanístics, durant el període 2010-2022, es van donar d'alta 113 expedients en els sistemes de gestió.

2. CONCLUSIONS

La Sindicatura de Comptes de Catalunya, en virtut del que disposa la seva llei de creació, d'acord amb el que preveu el Programa anual d'activitats, de conformitat amb els principis fonamentals de fiscalització dels òrgans de control extern i les normes internacionals d'auditoria adaptades al sector públic, ha fiscalitzat amb una seguretat limitada els aspectes

10. En tot l'informe la numeració dels expedients es correspon amb la de la relació de plans directors urbanístics (vegeu l'annex 6.1).

legals i de gestió relacionats amb el procediment de tramitació dels plans directors urbanístics amb l'abast i la metodologia descrits en l'apartat 1.1 i en l'apartat 4 d'aquest informe.

En els apartats següents s'inclouen les conclusions més significatives que s'han posat de manifest amb motiu del treball de seguretat limitada dut a terme.

1. Per una planificació correcta, el Departament hauria de fonamentar el control del procediment de tramitació dels plans directors urbanístics en instruments de planificació, previsió i seguiment. 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. Tampoc es concreten els recursos específics i els mitjans a aplicar per assolir uns objectius. L'existència d'un document de planificació a llarg termini permetria establir anualment les actuacions i els objectius corresponents a l'ordenació del territori i urbanisme. Aquest document hauria de ser la base sobre la qual s'establissin anualment les actuacions i els objectius a preveure en el programa pressupostari 542, Ordenació del territori i urbanisme. D'aquesta manera el Departament disposaria d'una eina de control sobre la seva gestió (vegeu l'apartat 4.1).
2. La gestió del procediment de tramitació i aprovació dels plans directors urbanístics s'ha de valorar en relació amb la capacitat de desenvolupar les estratègies que deriven dels instruments de planejament territorial i fixar les directrius per coordinar l'ordenació urbanística que realitzen els ajuntaments i els organismes supramunicipals sobre la base de les seves competències. De l'anàlisi realitzada quant al procediment de tramitació dels plans directors urbanístics s'ha observat que hi ha dificultats o demores, els principals motius de les quals són la desestimació sobrevinguda de la tramitació dels expedients, una planificació incorrecta, la manca de consens necessari, la complexitat de la definició o dels objectius dels plans i la nul·litat del pla com a conseqüència dels diversos recursos interposats contra els plans (vegeu l'apartat 4.2.3).
3. 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. Tot i això, els resultats obtinguts següents donen una idea de la dificultat per aprovar un pla director urbanístic:
 - Durant el període 2010-2022 s'han iniciat 113 plans directors urbanístics, 62 dels quals són de nova creació i 51 són modificacions de plans directors urbanístics preexistents. D'aquests plans directors urbanístics iniciats en el període 2010-2022, 52 es van aprovar definitivament, el 46,02% (vegeu els apartats 4.1.3.2 i 4.1.3.3).
 - Quant a la tipologia de plans directors urbanístics donats d'alta durant el període 2010-2022, el 33,63% corresponen a plans d'acció social, vinculats directament a les àrees residencials estratègiques; el 29,20%, a plans d'acció econòmica; el 18,58%, a acció en infraestructures; el 13,27%, a plans d'estratègia territorial i paisatge, i el

5,31%, a plans d'estructura urbana relacionats amb polítiques de sòl i d'habitatge (vegeu l'apartat 4.1.3.2).

- La Comissió de Territori de Catalunya hauria de resoldre la suspensió total o, en cas d'haver-hi deficiències esmenables, la suspensió parcial dels 25 plans directores urbanístics aturats a 31 de desembre del 2023, d'acord amb el que estableix el Decret legislatiu 1/2010 (vegeu l'apartat 4.2.2).

4. De l'anàlisi del procediment de tramitació i aprovació dels plans directores urbanístics s'han observat dificultats i retards en la seva tramitació.

Quant als 61 expedients no finalitzats a 31 de desembre del 2023, les causes principals són la desestimació sobrevinguda de la tramitació de l'expedient, una planificació incorrecta, la manca de consens entre les diferents administracions i els actors socials que hi intervenen, i la complexitat de l'expedient.

Quant als 52 expedients finalitzats a 31 de desembre del 2023, les dificultats per a la seva tramitació estan en les fases 2 i 4 d'avanç del planejament i d'aprovació definitiva, respectivament. Així, en els tràmits relatius al procés de participació i publicitat amb els ajuntaments i la ciutadania, l'elaboració del Document inicial estratègic i la sol·licitud dels informes sectorials pertinents, és on el procediment es demora o presenta més dificultats. Cal esmentar, a més, que en aquests expedients s'han observat també dificultats en la seva tramitació com a conseqüència de la complexitat en la tramitació, una planificació incorrecta i la manca de consens en expedients relatius a modificacions d'ARES (vegeu els apartats 4.2.3.1 i 4.2.3.2).

5. La Direcció General no disposa d'un procediment formalment aprovat de la formulació dels plans directores urbanístics. Malgrat això, sí que disposa de diversos documents elaborats per la mateixa Direcció General per a la tramitació dels plans directores urbanístics, a més del marc normatiu establert bàsicament pel Decret legislatiu 1/2010 i pel Decret 305/2006.

Cal tenir en compte que, per tramitar els plans directores urbanístics, a més de la normativa urbanística, és necessari tenir en compte i complir les diverses normatives sectorials com les de medi ambient, de paisatge, de la indústria, etc., fet que dificulta la tramitació dels expedients (vegeu l'apartat 4.3.1).

6. El Departament gestiona la documentació corresponent a la tramitació dels plans directores urbanístics mitjançant 2 aplicacions informàtiques (Tramitador electrònic d'urbanisme i Gestor d'expedients d'urbanisme, GEU). De la comparació de la informació gestionada per ambdues aplicacions s'ha observat una manca d'homogeneïtat, bàsicament per aquells expedients anteriors a l'exercici 2015, moment en què va entrar en funcionament el Tramitador electrònic d'urbanisme. Aquest fet, juntament amb l'alt risc d'obsolescència del Gestor d'expedients d'urbanisme segons el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació, pot suposar una debilitat de control per la tramitació dels plans directores urbanístics (vegeu l'apartat 4.3.2).

7. De la revisió del procediment de formulació dels plans directors urbanístics es pot concloure que dels 10 aspectes verificats en la mostra fiscalitzada, no s'ha complert la diagnosi prèvia de l'actuació ni hi ha constància de l'existència de la comissió tècnica i la comissió executiva dels plans directors urbanístics. Per contra, s'ha complert amb l'aprovació definitiva dels plans i amb la seva publicació. A més, es posen de manifest mancances significatives quant a l'inici de l'expedient, el seu contingut i altres tràmits o requisits establerts en la normativa. Cal destacar la dificultat per disposar dins de termini i en la forma escaient dels diversos informes sectorials requerits per la normativa o, en la fase de participació i consulta, la manca d'homogeneïtat en l'anàlisi de les al·legacions presentades (vegeu l'apartat 4.3.3).
8. D'acord amb el que preveu el Decret legislatiu 1/2010 els plans directors urbanístics s'aproven definitivament amb una vigència indefinida. Malgrat això, també es preveu un procediment de modificació tenint en compte noves necessitats. Tot i que és raonable considerar que un pla director urbanístic de qualitat es formuli en funció d'uns objectius i uns paràmetres estables en el temps, també és raonable tenir en compte que aquests objectius es modifiquin en el temps, fent necessari modificar els plans directors urbanístics.

De la revisió dels 113 expedients iniciats en el període 2010-2022, 51 corresponen a modificacions. D'aquests, 38, el 74,51%, corresponen a modificacions de plans directors urbanístics relatius a les ARES que es van regular el 2007 i que, com a conseqüència dels canvis en el mercat immobiliari, es va considerar recomanable deixar sense efecte o bé reduir-ne l'àmbit d'actuació. A més, 8 expedients, el 15,69%, corresponen a modificacions de plans directors urbanístics per als quals havia transcorregut un període mitjà de 5,30 anys entre l'aprovació del pla original i l'inici de la seva modificació (vegeu l'apartat 4.4.1).

9. La qualitat dels plans directors urbanístics, en referència als recursos interposats una vegada han estat aprovats definitivament, s'ha valorat mitjançant l'anàlisi dels 22 plans directors urbanístics aprovats definitivament en el període 2010-2022. Es pot establir que, en aquest sentit, els plans directors urbanístics tenen una qualitat adequada en el seu procediment de tramitació, ja que únicament el 12,79% dels recursos presentats han estat estimats, bàsicament per la vulneració de l'autonomia municipal en el planejament d'incompliments normatius diversos, repartiment no equitatiu de les càrregues urbanístiques, mancances en el procés de participació ciutadana o de diversos estudis, etc., també perquè el 94,23% dels plans directors iniciats en el període 2010-2022 i que han estat aprovats definitivament, el 31 de desembre del 2023 eren vigents.

Cal destacar també que, 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, atès que es van presentar 284 recursos per als 22 plans directors urbanístics aprovats en el període 2010-2022 (vegeu l'apartat 4.4.2).

3. RECOMANACIONS

A continuació s'inclouen les recomanacions que es consideren pertinents a partir del resultat del treball de fiscalització realitzat.

1. El Departament hauria de disposar d'una eina de control sobre la seva gestió que li permetés avaluar, entre altres aspectes, els procediments aplicats en relació amb el planejament. Així, caldria que elaborés un document de planificació a llarg termini en què es preveïessin els objectius pluriennals a assolir en relació amb l'ordenació del territori i, específicament, amb la gestió dels plans directors urbanístics, amb indicació dels recursos específics i els mitjans a aplicar.
2. Caldria promoure el desenvolupament d'un reglament que establís detalladament el procediment a seguir en la tramitació i aprovació dels plans directors urbanístics.
3. Caldria elaborar un manual de procediments, degudament aprovat, que establís com s'han de tramitar, planificar i coordinar els plans directors urbanístics i fer-ne el seguiment.
4. Per tal de millorar el procés de tramitació dels plans directors urbanístics i per evitar que quedin aturats o es desestimïn, caldria millorar la diagnosi prèvia en la fase inicial del procediment. En aquesta fase, s'hauria d'incorporar un estudi tècnic sobre l'avaluació de l'interès territorial, de les condicions ambientals, de l'existència d'una demanda de sòl, de la connectivitat i l'accessibilitat prevista, de la inexistència de riscos químics, d'inundabilitat, etc.
5. 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.
6. Caldria que els expedients dels plans directors urbanístics compreguessin tota la documentació preceptiva, numerada i ordenada, d'acord amb el que estableix l'article 63 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
7. Caldria que el Departament integrés les 2 eines informàtiques utilitzades per a la gestió dels expedients urbanístics (Tramitador electrònic d'urbanisme i Gestor d'expedients d'urbanisme) per millorar la gestió dels expedients i reduir el risc d'incorreccions, duplicats, etc.
8. Quan se sol·liciten informes als departaments o organismes afectats per raó de les seves competències sectorials, la Direcció General hauria d'interrompre la tramitació dels plans per un termini màxim d'1 mes, o bé, pel termini més llarg que fixés la legislació sectorial determinada. Un cop transcorregut aquest termini màxim, en cas que no s'hagués emès l'informe sectorial, caldria ajustar-se a allò que disposés la normativa sectorial i en cas que no existís, prosseguir la tramitació.

4. RESULTATS DE LA FISCALITZACIÓ

El treball de fiscalització s'ha dut a terme d'acord amb els principis i normes internacionals de fiscalització del sector públic generalment acceptats i ha inclòs 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 en l'informe.

Tal com s'explica en l'apartat Objectiu i abast, encara que l'àmbit temporal d'aquest informe ha estat el període 2020-2022, quan s'ha considerat necessari per completar el treball, s'ha ampliat a períodes anteriors o posteriors.

En concret, s'ha ampliat al període 2010-2022 per poder disposar de més informació sobre els plans directors urbanístics tramitats i aprovats per la Direcció General i per analitzar el procediment de formulació emprat. S'ha escollit aquest període pels motius següents:

- Durant el període 2020-2022 únicament es van aprovar 15 plans directors urbanístics,¹¹ que és un nombre d'expedients que es considera baix per analitzar-ne el procediment de tramitació i aprovació.
- La normativa vigent que regula les principals característiques dels plans directors urbanístics i del seu procediment va entrar en vigor el 2010, amb el Decret legislatiu 1/2010. És per això que es considera raonable iniciar l'anàlisi en aquell exercici.

D'altra banda, i tenint en compte que el termini mitjà de formulació dels plans directors urbanístics és elevat i supera els 4 anys, per analitzar l'estat dels expedients s'ha ampliat l'abast de la revisió fins al 31 de desembre del 2023.

Per últim, per a una anàlisi més concreta, també s'ha ampliat el treball a períodes anteriors a l'exercici 2020. És el cas de l'anàlisi de l'evolució dels plans directors urbanístics en comparació amb l'aprovació de la resta d'instruments de planejament urbanístic, en què l'abast s'amplia al 2017; l'anàlisi dels expedients amb demores o dificultats en la seva tramitació, en què l'abast s'amplia al moment en què s'inicien; i l'anàlisi i el seguiment de les modificacions dels plans directors urbanístics, en què l'abast s'amplia fins al moment en el qual es van aprovar els plans preexistents, en alguns casos amb anterioritat a l'exercici 2010.

11. Dels 15 plans directors urbanístics aprovats durant el període 2020-2022, 10 corresponen a plans directors urbanístics pròpiament dits i 5 a modificacions de plans directors urbanístics.

4.1. PLANIFICACIÓ TERRITORIAL I SEGUIMENT DEL PROCEDIMENT 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. Tampoc no es concreten els recursos específics ni els mitjans a aplicar en les actuacions a dur a terme per assolir uns objectius. Aquestes previsions a mitjà termini haurien de representar l'eina de seguiment sobre la qual fonamentar cada any els plans anuals d'activitat i els objectius, recursos i mitjans de l'exercici.

Cal remarcar, però, que el que sí que existeix és 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'endregar el territori de manera sostenible per evitar la desigualtat urbana i el despoblament.

Tenint en compte tot això, l'anàlisi s'ha centrat en l'estudi d'aquest programa pressupostari en tot allò que fa referència als plans directors urbanístics.

4.1.1. Anàlisi del programa pressupostari 542, Ordenació del territori i urbanisme

Els pressupostos de la Generalitat de Catalunya aprovats per als exercicis 2020 i 2022 inclouen el programa pressupostari 542, Ordenació del territori i urbanisme.¹² L'anàlisi efectuada se centra en la part del programa pressupostari 542 corresponent a l'agrupació Territori i Sostenibilitat per al 2020 i Vicepresidència i Polítiques Digitals i Territori per al 2022, atès que són les agrupacions relacionades amb el Departament i la planificació urbanística.

12. En l'exercici 2021 no hi va haver pressupost aprovat, sinó que es va prorrogar el pressupost de l'exercici anterior.

Les memòries del programa pressupostari 542 es vinculen amb els eixos o grans objectius del pla de govern i del pla departamental i inclouen informació sobre els gestors del programa, la descripció de la necessitat, el diagnòstic, les activitats, els objectius i els indicadors i els recursos econòmics assignats (vegeu l'annex 6.4).

Pla de Govern i pla departamental

Els plans de Govern varien entre 2020 i 2022, i són els següents:

- Per a l'exercici 2020, Pla de Govern de la XII legislatura. El programa pressupostari 542 es vincula amb l'eix 2: una economia pròspera, responsable i sostenible, per un nou model productiu i una fiscalitat justa.
- Per a l'exercici 2022, Pla de Govern de la XIV legislatura. El programa pressupostari 542 es vincula amb l'eix 4: un país verd, equilibrat i connectat.

A partir dels plans de Govern, el Departament de Territori elabora un pla departamental on es concreten els eixos o objectius del pla de Govern. En el programa pressupostari 542 els plans departamentals vinculats són els següents:

- Per als pressupostos del 2020: es vincula amb l'objectiu de disposar d'un territori ordenat que aprofiti les potencialitats i respecti les singularitats i els valors naturals i socials.
- Per als pressupostos del 2022: es vincula amb l'objectiu d'endregar el territori de manera sostenible per evitar la desigualtat urbana i el despoblament.

Tenint en compte tot això, l'anàlisi s'ha centrat en l'estudi d'aquest programa pressupostari en tot allò que fa referència a l'ordenació del territori i, en concret, als plans directores urbanístics.

Gestors del programa

Les memòries del programa 542 per als exercicis 2020 i 2022 estableixen diversos gestors del programa.¹³ Pel que fa al planejament i, en concret, als plans directores urbanístics, els

13. Els gestors del programa 542 per als exercicis 2020 i 2022 eren el Gabinet i Secretaria General de Territori i Sostenibilitat, l'Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran, el Consorci Urbanístic del Centre Direccional de Cerdanyola del Vallès, el Consorci del Parc de l'Espai d'Interès Natural dels Gallecs, el Consorci de l'Observatori i el Paisatge, el Consorci Urbanístic de l'Àrea Residencial Estratègica l'Estrella i Sant Crist Badalona, Consorci Urbanístic Ca n'Alemany, Can Sabadell i Serral Llarg de Viladecans, el Consorci Urbanístic Desenvolupament del Sector PPr Entorn de la Colònia Güell i l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre. A més, en l'exercici 2020 també són gestors del programa la Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori i en l'exercici 2022, la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme, la Secretaria Estratègica, .../...

gestors són la Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori per a l'exercici 2020 i la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme per a l'exercici 2022.

Descripció de la necessitat

Les memòries dels exercicis 2020 i 2022 posen especial èmfasi en la necessitat de l'ordenació territorial i urbanística, base per a un desenvolupament sostenible. Les principals mesures que es preveuen són les de definir una estratègia territorial i la d'ajustar els instruments necessaris perquè l'urbanisme s'ajusti a les escales de gestió més eficients. També es preveu facilitar i promoure projectes territorials, tutelant el planejament urbanístic municipal i impulsant projectes estratègics.

Objectius i indicadors del programa

Les memòries del programa pressupostari 542 per als exercicis 2020 i 2022 preveuen diferents objectius estratègics i operatius relacionats amb els instruments de planejament, definits de manera molt genèrica. Cal indicar que en el cas concret dels plans directores urbanístics, s'estableix un únic objectiu específic en la memòria del 2020, però no s'estableix cap objectiu específic en la memòria del 2022. El detall dels objectius i indicadors relacionats amb el planejament per als exercicis 2020 i 2022 és el següent:

Quadre 6. Programa pressupostari 542 - Objectius i indicadors relacionats amb el planejament

Objectius estratègics	Objectius operatius	Indicadors
Memòria 2020		
OE 1.2, Impulsar accions per promocionar, dinamitzar i/o resoldre problemàtiques específiques en territoris que presenten una singularitat geogràfica o per raó de l'activitat que generen.	• Avançar en la redacció de plans directores urbanístics. • Mantenir els instruments de gestió i preservació d'actius territorials. • Avançar en el desenvolupament de sectors d'activitat econòmica i residencial.	• Nombre d'instruments d'ordenació del territori en tramitació. • Nombre de plans directores urbanístics que s'aprovaran inicialment. • Nombre de plans directores urbanístics que s'aprovaran definitivament.
Memòria 2022		
OE 6.2, Preservar els valors del territori i els seus serveis ecosistèmics i fomentar la cohesió territorial	• Avançar en la tramitació de noves iniciatives amb incidència en l'ordenació del territori. • Elaborar els plans i estratègies territorials per a tot el territori o per a una part. • Incrementar els instruments de gestió i preservació d'actius territorials	• Nombre de sectors urbanístics on plans directores urbanístics revisen la sostenibilitat de les seves previsions residencials.

OE 6.3, Abordar l'ordenació territorial dels sistemes urbans i metropolitans del país.	• Promoure instruments de planificació coordinada a escala supramunicipal de les principals àrees urbanes del nostre país. • Incrementar les actuacions de gestió urbanística concertada.	• Nombre d'habitatges de protecció oficial planificats a través de plans directors urbanístics aprovats.
OE 6.4, Fomentar l'impuls econòmic del territori amb visió supramunicipal i criteris de sostenibilitat per fixar la població i retenir talent	• Incrementar les actuacions de promoció i desenvolupament en l'àmbit territorial de l'Alt Pirineu i Aran. • Incrementar les actuacions de millora d'accessos a nuclis de població disseminats. • Garantir la viabilitat hivernal d'accés a nuclis de població de muntanya. • Avançar en la implementació de mesures urbanístiques per facilitar l'activitat econòmica al món rural.	• Nombre d'instruments d'ordenació del territori en tramitació. • Superfície de sòl d'activitat econòmica posada en joc amb els plans directors urbanístics aprovats.

Font: Elaboració pròpia.

No hi ha objectius estratègics directament relacionats amb plans directors urbanístics, sinó que estan relacionats amb el planejament urbanístic. Aquests objectius estan definits de manera molt genèrica i es determinen més específicament en els objectius operatius. Cal destacar l'objectiu operatiu de 2020 relatiu a fer avançar la redacció de plans directors urbanístics.

Els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per als exercicis 2020 i 2022 inclouen diversos indicadors relacionats amb la tramitació dels plans directors urbanístics pel que fa a la Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori, a la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme i al Departament de Territori, en general.

S'han analitzat els indicadors relacionats amb els plans directors urbanístics (per estar relacionats amb el planejament, en general, o específicament amb els plans directors urbanístics), a partir de la informació inclosa en les memòries dels exercicis pressupostaris 2020 i 2022, que inclouen les dades reals de fins a 3 anys enrere i les dades previstes per a l'exercici del pressupost. També s'ha disposat de les dades reals i de seguiment de l'exercici 2022, informació que s'ha de recollir en les memòries que es preparin a partir de l'exercici pressupostari 2024.

L'anàlisi s'ha centrat bàsicament a verificar i validar la correcció, la claredat i la lògica dels aspectes següents:

- Claredat i correcció de la definició del concepte i de les unitats de mesura dels indicadors.
- Anàlisi evolutiva de les dades previstes i reals.
- Grau d'assoliment dels indicadors, comparant les dades reals respecte de les dades previstes i analitzant les desviacions.

Les observacions que es desprenen de l'anàlisi realitzada són les següents:

- Els objectius operatius que fan referència a la tramitació dels instruments de planejament se centren a promoure'ls i fer-los avançar, però no estableixen cap objectiu que quantifiqui ni defineixi els avenços ni faci referència als terminis.
- Les definicions dels conceptes dels indicadors 4, 5 i 6 no són clares, i tampoc s'observa una relació clara i directa entre els objectius previstos i els indicadors.
- El Departament no fa un seguiment de les dades previstes i reals dels indicadors.
- L'establiment d'indicadors que avaluen el nombre d'instruments d'ordenació del territori en tramitació o que s'aproven inicialment, no permet avaluar l'efectivitat real del treball realitzat ja que aquests no són efectius fins a la seva aprovació definitiva.
- L'avaluació del grau d'avenç dels instruments iniciats hauria d'avaluar-se mitjançant indicadors temporals, com poden ser el termini des de l'inici de la tramitació, el termini fins a la seva finalització prevista, etc., o qualitatius, com són el grau de complexitat, la prioritització d'uns plans respecte dels altres, etc. que permetessin fer un seguiment dels procediments.
- Els indicadors varien de manera significativa entre l'exercici 2020 i 2022. Només un dels tres indicadors de l'exercici 2020 continua vigent el 2022. La resta s'han modificat significativament.

La modificació dels indicadors per al seguiment dels objectius dels plans departamentals, d'un any pressupostari a un altre, en dificulten el seguiment i l'avaluació.

En aquest sentit cal indicar que el programa pressupostari 542 de l'exercici 2020 incloïa indicadors que mesuraven el nombre de plans directores aprovats inicialment i definitivament, fet que permetia avaluar-los, mentre que el programa pressupostari 542 de l'exercici 2022 ja no estableix cap indicador que permeti fer aquesta avaluació.

- No hi ha objectius ni indicadors que permetin conèixer els recursos humans, econòmics i tècnics aplicats a les actuacions a dur a terme i fer-ne un seguiment.

Les mancances remarcades en relació amb els indicadors quant a la seva definició, la seva variació interanual, la poca relació amb els objectius previstos i els canvis de criteri i heterogeneïtat fan que la Memòria del programa pressupostari 542 no compleixi l'objectiu de ser un instrument de planificació anual i de seguiment dels PDU en relació amb els recursos assignats. Això, juntament amb la manca de seguiment i supervisió de les dades previstes i reals deixa clar que el programa pressupostari no és una eina de control de gestió dels instruments de planejament pel Departament i, en concret del procediment dels plans directores urbanístics.

4.1.2. Assoliment dels objectius previstos en el programa pressupostari 542

S'ha efectuat també una anàlisi concreta del grau d'assoliment dels objectius, comparant les dades reals dels indicadors respecte de les dades previstes i analitzant les desviacions.

Cal tenir en compte que per a l'exercici 2021 no s'han pogut calcular els graus d'assoliment dels indicadors perquè no es van aprovar dades previstes, ja que era un exercici de pròrroga pressupostària.

El detall dels indicadors relacionats amb els plans directores urbanístics previstos en els exercicis 2020 i 2022, amb les dades previstes i reals, és el següent:

Quadre 7. Indicadors del programa 542

Indicadors 2020 (a)	2017(b)	2018(b)	2019		2020	
	Real	Real	Previst	Real	Previst	Real
Departament de Territori: 1. Nombre d'instruments d'ordenació del territori en tramitació	15	18	21	23	24	31
Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori: 2. Nombre de plans directores urbanístics que s'aprovaran inicialment	2	2	9	6	5	3
3. Nombre de plans directores urbanístics que s'aprovaran definitivament	4	1	11	2	12	6
Indicadors 2022 (a)	2020		2021		2022	
	Previst	Real	Previst	Real	Previst	Real
Departament de Territori: 1. Nombre d'instruments d'ordenació del territori en tramitació	24	31	-	31	31	32
Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme: 4. Nombre de sectors urbanístics amb plans directores urbanístics en què es revisa la sostenibilitat de les seves previsions residencials	-	-	-	-	335	334
5. Nombre d'habitatges de protecció oficial planificats a través de plans directores urbanístics aprovats	-	-	-	-	953	215
6. Superfície de sòl d'activitat econòmica posada en joc amb els plans directores urbanístics aprovats (hectàrees)	-	-	-	-	347	-

Font: Elaboració pròpia a partir de les memòries del programa pressupostari 2020-2022.

Notes:

(a) Els indicadors es numeren d'acord amb la numeració establerta en el Quadre 6.

(b) No s'inclouen les dades previstes en els anys 2017 i 2018, atès que les memòries de 2020 i 2022 recullen directament les dades reals.

Cal esmentar que en l'exercici 2020 hi ha un indicador genèric que fa referència als instruments d'ordenació del territori, en general, i dos indicadors específics dels plans urbanístics. En l'exercici 2022 hi ha el mateix indicador genèric que en el 2020, però hi ha tres indicadors específics dels plans urbanístics que no coincideixen amb els previstos el 2020. És per això que es fa difícil fer un seguiment evolutiu d'aquests indicadors més específics.

Les observacions que es desprenen de l'anàlisi realitzada són les següents:

- Quant a l'indicador 1, relatiu al nombre d'instruments d'ordenació del territori en tramitació, s'observa un grau d'assoliment del 129,17%, en l'exercici 2020 i del 103,23% en l'exercici 2022.
- En l'indicador 2, nombre de plans directors urbanístics que s'aprovaran inicialment, se'n van preveure 5 i se'n van aprovar 3. El mateix va passar el 2019, en què se'n van preveure 9 i se'n van aprovar 6. Els percentatges d'assoliment són del 60% i del 66,67%, respectivament.
- En l'indicador 3, nombre de plans directors urbanístics que s'aprovaran definitivament, es van preveure un nombre de 12 plans i se'n van aprovar 6. El mateix va passar el 2019, en què se'n van preveure 11 i se'n van aprovar 2. Els percentatges d'assoliment són del 50% i del 18,18%, respectivament.
- Pel que fa als indicadors 4, 5 i 6, nombre de sectors urbanístics on plans directors urbanístics revisen la sostenibilitat de les seves previsions residencials, nombre d'habitatges de protecció oficial planificats a través de plans directors urbanístics aprovats i superfície de sòl d'activitat econòmica posada en joc amb els plans directors urbanístics, cal indicar que la Direcció General no va participar en l'establiment d'aquests indicadors ni en el seu seguiment, fet que comporta una manca de seguiment i supervisió de les dades previstes i reals per part de la unitat que gestiona els plans directors urbanístics.

En els indicadors 4, 5 i 6 no s'ha disposat d'informació per comprovar l'exactitud de les dades reals incorporades en el programa. Amb les dades incorporades, en l'indicador 4, s'observa un grau d'assoliment del 99,70%, mentre que en l'indicador 5 el grau d'assoliment és del 22,56%. Per últim, en l'indicador 6 no es pot quantificar el grau d'assoliment, atès que no hi ha dades reals.

4.1.3. Els plans directors urbanístics com a instrument de planejament urbanístic

L'ordenació territorial i urbanística de Catalunya utilitza els diversos instruments de planejament que preveu la normativa per assolir els seus objectius generals de potenciar el desenvolupament, equilibrar el territori i ordenar el creixement. Per a l'ordenació urbanística de qualsevol territori cal que el planejament urbanístic sigui coherent amb el planejament ter-

ritorial. Cal dir, però, que l'existència d'un pla director urbanístic no és una condició necessària per al desenvolupament del planejament urbanístic.

El Departament de Territori no disposa tampoc d'objectius predefinits quant a la utilització de les diverses figures del planejament urbanístic general, atès que aquestes figures es fan servir i s'impulsen segons les necessitats dels diferents actors, ja siguin els municipis, la mateixa Generalitat de Catalunya, les diverses associacions, etc.

D'altra banda, el desenvolupament desigual de l'ordenació del territori a l'Estat espanyol ha incidit sobre el planejament urbanístic (Vaquer-Caballería M., 2023).¹⁴ Per tant, hi ha des de sistemes d'ordenació territorial integrals i àmpliament desenvolupats com els del País Basc i els arxipèlags balear i canari, passant per altres només parcialment desenvolupats (sigui de manera espacial, amb plans d'ordenació del litoral o de determinades comarques, sectorialment, amb plans territorials turístics, industrials o d'habitatge, per exemple). Això ha fet que trobar indicadors per comparar els plans directores urbanístics de Catalunya amb instruments semblants en altres comunitats autònomes hagi estat pràcticament impossible.

Per valorar en quin grau s'utilitzen els plans directores urbanístics com a instrument de planejament s'han analitzat les variables següents:

- Evolució dels plans directores urbanístics aprovats en el període 2017-2022 respecte de l'aprovació de la resta d'instruments de planejament urbanístic.
- Plans directores urbanístics donats d'alta en el període 2010-2022.
- Plans directores urbanístics aprovats definitivament a 31 de desembre del 2023 respecte dels plans donats d'alta durant el període 2010-2022.

4.1.3.1. *Evolució dels plans directores urbanístics respecte de la resta d'instruments de planejament urbanístic*

Els plans directores urbanístics són un dels diferents instruments de planejament urbanístic previstos en la normativa (vegeu l'apartat 1.2.3).

Per valorar en quin grau s'utilitzen els plans directores urbanístics com a instrument de planejament, cal analitzar-ne l'evolució i comparar-la amb la de la resta d'instruments. Així, a partir de les dades obtingudes pel Servei d'Observatori del Territori de la Direcció General, durant el període 2017-2022 es van aprovar els instruments de planejament urbanístic següents:

14. Vaquer-Caballería, M. (2023). Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 55 (217), 667-678.

Quadre 8. Instruments de planejament urbanístic

Concepte	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plans directors urbanístics aprovats definitivament	4	1	2	6	5	4
Plans d'ordenació urbanística municipal	168	156	150	129	183	180
Plans generals d'ordenació	115	104	126	111	90	114
Normes subsidiàries de planejament	60	76	61	45	60	70
Normes de planejament urbanístic	7	4	3	2	4	12
Total planejament urbanístic general	354	341	342	293	342	380
Plans parcials urbanístics	29	36	33	20	28	45
Plans de millora urbana	30	24	31	13	40	28
Plans especials urbanístics	144	120	93	80	138	107
Total planejament urbanístic derivat	203	180	157	113	206	180
Total planejament urbanístic	557	521	499	406	548	560

Font: Memòries de planejament anuals de l'Observatori del Territori.

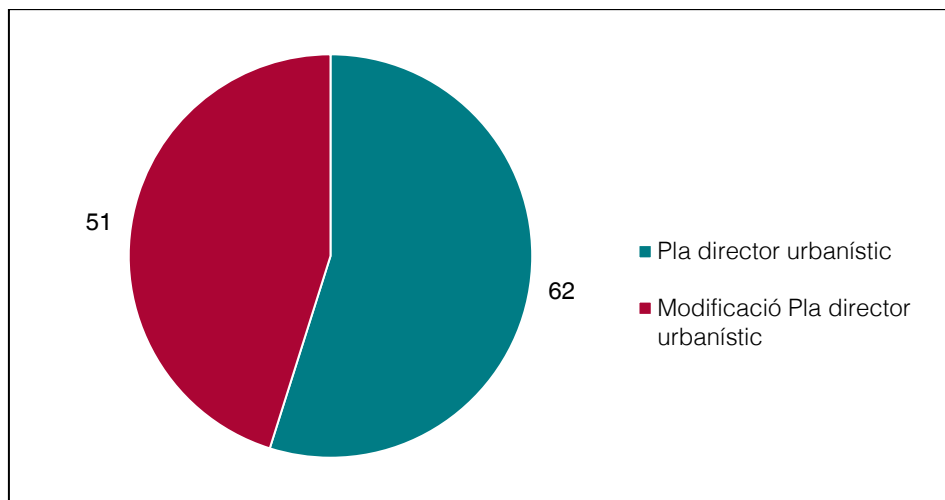
En l'apartat relatiu als plans directors urbanístics i, més concretament, al planejament urbanístic, es fa una breu descripció de les figures de planejament vigents. Cal esmentar, però, que en aquest quadre hi apareixen dues figures de planejament anteriors a la Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme: el Pla general d'ordenació i les normes subsidiàries de planejament. Tot i això, en el quadre hi apareixen perquè són plans generals o normes subsidiàries aprovats anteriorment i modificats en aquests exercicis (vegeu l'apartat 1.2.3.3).

Els plans generals d'ordenació es regulaven al Reial decret 1346/1976, del 9 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, mentre que les normes subsidiàries de planejament es regulaven en la Llei del 12 de maig de 1956, sobre el règim del sòl i ordenació urbana.

El Pla general d'ordenació estableix l'ordenació integral del municipi, a través del qual es classifica el sòl i es determina el règim aplicable a cada classe de sòl; les normes subsidiàries de planejament es formulaven en petits municipis que no podien establir un pla general d'ordenació i amb menys requeriments. En el marc legislatiu urbanístic vigent ambdós instruments han estat substituïts pel Pla d'ordenació urbanística municipal.

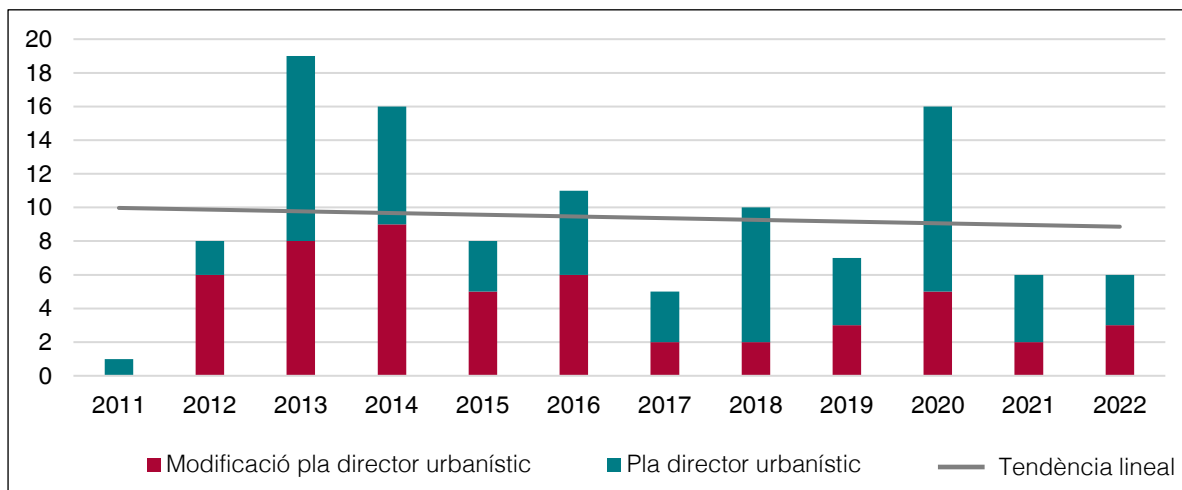
4.1.3.2. Plans directors urbanístics donats d'alta en el període 2010-2022

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.

Gràfic 1. Nombre d'expedients donats d'alta al TEU 2010-2022

Font: Elaboració pròpia.

El 54,87% dels expedients donats d'alta en el sistema corresponen a plans directors urbanístics de nova creació, i el 45,13%, a modificacions de plans directors urbanístics preexistents. De tot això, en resulta que s'han donat d'alta una mitjana de 8,69 expedients per any, 4,77 corresponents a plans directors urbanístics i 3,92 a modificacions de plans directors urbanístics. La distribució anual dels expedients donats d'alta entre 2010 i 2022 és la següent:

Gràfic 2. Expedients donats d'alta. Període 2010-2022

Dades en unitats.

Font: Elaboració pròpia.

Quant al nombre de plans directors urbanístics iniciats, destaquen els 19 expedients del 2013 i els 16 del 2014. D'altra banda, el 2017 es van aprovar tan sols 5 plans. Aquesta evolució respon, principalment, a motius polítics, a la coincidència amb època d'eleccions, etc.

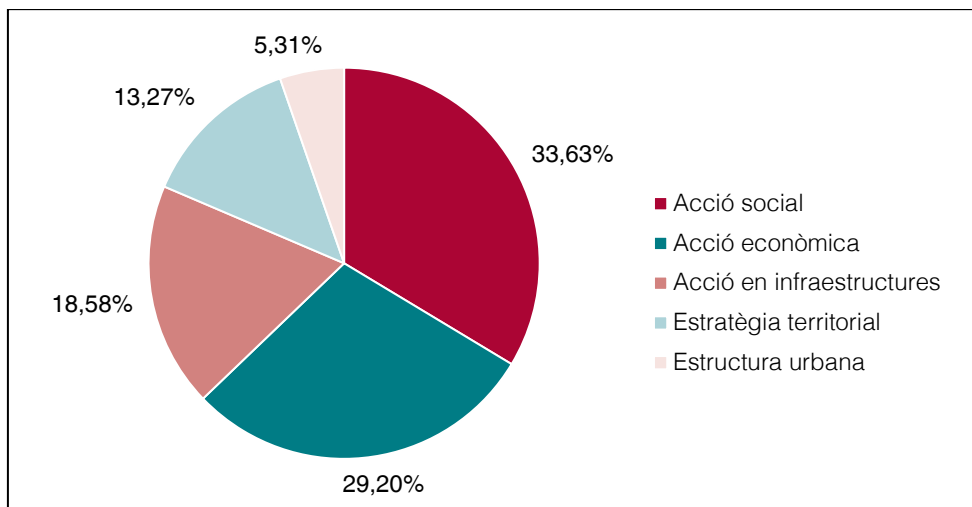
Destaca també, l'inici de 16 plans el 2020, que responen als motius següents:

- Es van iniciar 5 plans¹⁵ corresponents a plans directors urbanístics d'activitat econòmica. Aquests plans es van iniciar per donar resposta a l'estratègia de sòls d'activitat econòmica elaborada pel Departament. L'objectiu d'aquesta estratègia era dinamitzar el territori i promoure l'activitat econòmica per afavorir la competitivitat i el reequilibri territorial. D'aquests 5 plans, a la data de finalització del treball de camp, el de la Plana de Lleida estava en tràmits, el de l'Alt Camp s'havia desestimat i, la resta, estaven aturats.
- Es van iniciar 3 modificacions de plans relatius a àrees residencials estratègiques, en concret, la de Lleida, la del Camp de Tarragona i la de la Catalunya Central.
- També es van iniciar 2 plans directors metropolitans¹⁶ amb la finalitat de reconèixer l'existència d'altres sistemes metropolitans més enllà del l'entorn de Barcelona, com el de Girona i el del Camp de Tarragona. A la data de finalització del treball de camp, el del Camp de Tarragona estava en tràmits i el de Girona estava aturat.
- Es van iniciar 4 plans directors urbanístics per proveir sòl per a l'activitat econòmica i la recerca (Biopol - Gran Via), per adequar l'espai del Port esportiu del Balís, per definir un nou sistema urbanístic de comunicacions mitjançant aparcaments d'intercanvi modal, i per regular i ordenar la gestió integrada de l'àmbit terrestre i marí del litoral. També es van iniciar 2 modificacions dels plans directors urbanístics de l'activitat minera del Bages i del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou.

La distribució dels expedients donats d'alta en el període 2010-2022, classificats segons la seva tipologia, és la següent:

15. Són els plans directors urbanístics d'activitat econòmica sostenible a l'entorn de l'aeroport de Girona, a la Plana de Vic, a la Plana de Lleida, a l'Alt Camp i a Torreblanca - Quatre Pilans i Moredilla.

16. Pla director urbanístic metropolità de Girona i del Camp de Tarragona.

Gràfic 3. Expedients donats d'alta, per tipologia. Període 2010-2022

Font: Elaboració pròpia.

Els principals expedients que s'han donat d'alta durant el període 2010-2022 corresponen a plans directors urbanístics d'acció social relacionats amb la delimitació i l'execució de les àrees residencials estratègiques, el 33,63%, i a plans directors urbanístics d'acció econòmica, relacionats bàsicament amb l'impuls d'aquesta activitat o l'ordenació de sectors d'interès supramunicipal per a l'execució d'actuacions d'especial rellevància i de característiques singulars, el 29,20%.

4.1.3.3. Plans directors urbanístics aprovats definitivament a 31 de desembre del 2023 respecte dels plans donats d'alta entre 2010 i 2022

Els expedients aprovats definitivament a 31 de desembre del 2023 i el percentatge que representen respecte dels donats d'alta entre el 2010 i el 2022 són els següents:

Quadre 9. Expedients aprovats - Expedients donats d'alta. Període 2010-2022

Expedients	Plans directors urbanístics	Modificacions de plans directors urbanístics	Total
Donats d'alta	62	51	113
Aprovats definitivament	22	30	52
Expedients aprovats definitivament respecte els donats d'alta (%)	35,48	58,82	46,02

Dades en unitats.

Font: Elaboració pròpia.

Entre el 2010 i el 2022, es van donar d'alta 113 expedients, dels quals 52 es van aprovar definitivament, el 46,02%. En el cas dels plans directores urbanístics de nova creació, el percentatge és del 35,48% i, en el cas de les modificacions de plans directores urbanístics preexistents, aquest percentatge és del 58,82%.

Degut al termini mitjà d'aprovació dels plans, s'ha volgut aïllar les dades corresponents als expedients donats d'alta entre el 2019 i el 2022. Així, si es fa una anàlisi dels 78 expedients donats d'alta entre el 2010 i el 2018, els percentatges augmenten. El 31 de desembre del 2023, s'havien aprovat definitivament 47 expedients, la qual cosa suposa un 60,26%. En el cas dels plans directores urbanístics de nova creació el percentatge és del 52,50% i, en el cas de les modificacions de plans directores urbanístics preexistents, aquest percentatge és del 68,42%.

El fet que el Departament no disposi d'objectius específics quant a la gestió del procediment de formulació dels plans directores urbanístics suposa una limitació a la valoració dels resultats obtinguts. També dificulta aquesta valoració el fet que aquests instruments de planejament no siguin comparables amb els d'altres països ni comunitats autònomes, atès que la normativa varia significativament. Tot i això, aquests percentatges donen una idea de la dificultat per aprovar un pla director urbanístic, atès que en un període relativament extens de temps, s'ha aprovat menys d'1 de cada 2 expedients de plans directores urbanístics i gairebé 2 de cada 3 de modificacions de plans preexistents. Si es detreu el període 2019-2022, en el període 2010-2018 es van aprovar 1 de cada 2 expedients i 2 de cada 3 modificacions de plans preexistents.

4.2. ESTAT DE TRAMITACIÓ DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS

En aquest apartat s'analitza l'estat del procediment de tramitació i aprovació dels plans directores urbanístics iniciats entre el 2010 i el 2022 tenint en compte el següent:

- El termini d'aprovació dels plans directores urbanístics i de les seves modificacions.
- L'estat de tramitació dels expedients a 31 de desembre del 2023.
- L'anàlisi dels expedients segons l'estat de tramitació.

4.2.1. Terminis d'aprovació dels plans directores urbanístics

Per analitzar el termini d'aprovació dels plans directores urbanístics, s'analitzen els 22 plans directores urbanístics donats d'alta entre el 2010 i el 2022 i les 30 modificacions iniciades en el mateix període, que estan aprovats definitivament a 31 de desembre del 2023. Així, els terminis d'aprovació dels plans directores urbanístics són els següents:

Quadre 10. Terminis d'aprovació dels plans iniciats entre el 2010 i el 2022 i aprovats abans del 31 de desembre del 2023

Tipus d'instrument	Nombre d'expedients	Termini mínim	Termini màxim	Termini mitjà
Pla director urbanístic	22	1,37	8,37	4,26
Modificacions de plans directores urbanístics	30	0,30	8,07	1,53

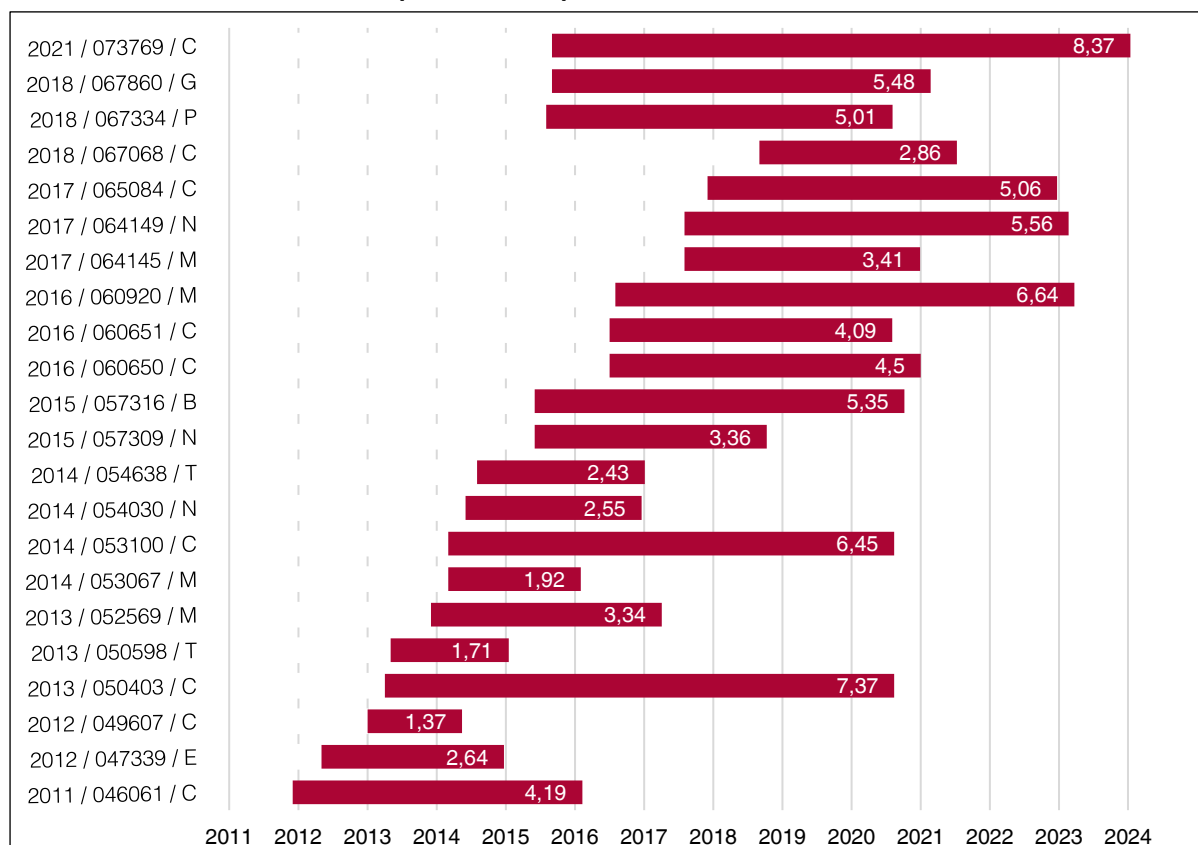
Dades en unitats i anys.

Font: Elaboració pròpia.

En l'anàlisi es diferencia entre els plans directores urbanístics i les modificacions, atès que per les seves especificitats, el termini mitjà de l'aprovació de les modificacions és significativament inferior.

Termini d'aprovació dels plans directores urbanístics

Els terminis de tramitació dels 22 plans directores urbanístics donats d'alta entre el 2010 i el 2022 i aprovats definitivament abans del 31 de desembre del 2023¹⁷ són els següents:

Gràfic 4. Termini de tramitació i aprovació dels plans directores urbanístics

Dades en anys.

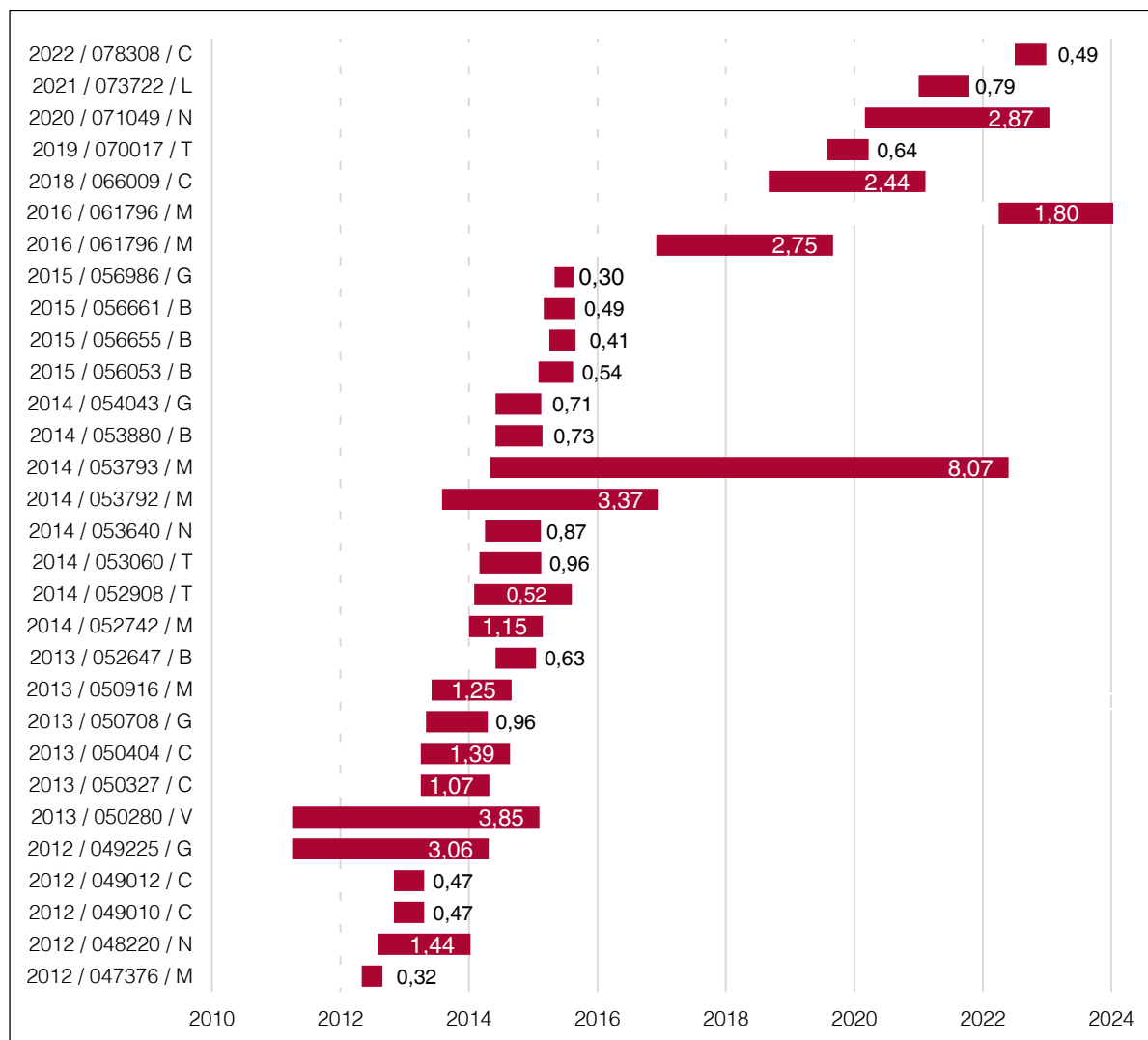
Font: Elaboració pròpia.

17. Per al càlcul del termini mitjà dels plans directores urbanístics s'han tingut en compte únicament els expedients que han estat finalitzats, tant vigents com no vigents.

Termini d'aprovació de les modificacions dels plans directors urbanístics

Els terminis d'aprovació de les 30 modificacions dels plans directors urbanístics donades d'alta entre el 2010 i el 2022 i aprovades definitivament abans del 31 de desembre del 2023 són els següents:

Gràfic 5. Termini tramitació i aprovació modificació de plans directors urbanístics



Dades en anys.

Font: Elaboració pròpia.

Els terminis dels expedients de modificació d'un pla director urbanístic oscil·len entre 0,30 i 8,07 anys. Tot i això, cal diferenciar entre els expedients corresponents al procediment especial de modificació establert per la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012,¹⁸ amb un ter-

18. La disposició addicional 8a de la Llei 3/2012 va preveure un procediment especial de modificació de plans directors urbanístics aprovats definitivament abans de l'1 de març del 2012, i que tinguessin per objecte deixar sense efecte o reduir la delimitació i l'ordenació de les ARES com a conseqüència de disfuncions essencials entre llurs determinacions i les necessitats de sòl actuals i futures per crear nous habitatges.

mini de formulació mitjà de 0,78 anys, i la resta de modificacions de plans directors urbanístics, que tenen un termini de formulació mitjà de 2,43 anys. Aquesta diferència és conseqüència del fet que, per als primers, el procediment és més senzill, atès que consisteix, bàsicament, en l'elaboració d'una memòria justificativa.

4.2.2. Estat de tramitació dels expedients a 31 de desembre del 2023

El Decret 1/2010 classifica els expedients relatius als plans directors urbanístics en funció del seu estat o fase del procediment. La Direcció General els classifica també en funció del seu estat, tot i que amb petites diferències. Aquestes classificacions són les següents:

Quadre 11. Estat dels expedients

Estat segons el Decret 1/2010	Estat segons la Direcció General	Descripció
Expedients actius		
-	Actiu, pendent de tràmits	Correspon a l'estat natural de qualsevol expedient que s'inicia i que resta pendent de qualsevol tràmit intern o extern fins a la seva resolució definitiva.
Expedients amb resolució definitiva		
Suspensió	Aturat	Expedient del qual s'ha aturat la seva tramitació sense que s'hagi emès cap resolució en aquest sentit.
Denegat	Desestimat	Expedient per al qual s'ha resolt la desestimació definitiva de la seva tramitació.
Aprovat	Finalitzat i vigent	Expedient en què s'ha resolt l'aprovació definitiva.
Aprovat	Finalitzat i no vigent	Expedient en el que, posteriorment a la seva aprovació definitiva, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha emès sentència en què l'anul·la en la seva totalitat.

Font: Elaboració pròpia.

L'article 92 del Decret legislatiu 1/2010 estableix que l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva d'una figura del planejament urbanístic pot adoptar la resolució que escaigui d'entre les següents:

- Aprovació pura i simple del planejament o bé amb prescripcions de caràcter puntual que no exigeixen un nou tràmit d'informació pública.
- Suspensió total o parcial del tràmit d'aprovació del planejament per raó de deficiències esmenables.
- Denegació motivada de l'aprovació del planejament, per raó de vici o defectes no esmenables.
- Retorn de l'expedient, si no és complet o hi manca algun tràmit.

En la revisió de la classificació utilitzada per la Direcció General quant a l'estat de tramitació dels plans directors urbanístics s'ha observat el següent:

- Els expedients classificats com a aturats equivalen als suspesos, malgrat que no hi ha cap resolució que així ho determini.
- Els expedients classificats com a desestimats equivalen als denegats malgrat que en tots els casos es corresponen a expedients per als quals l'òrgan resolutori va deixar sense efecte la resolució d'inici de tramitació del pla director urbanístic en lloc de resoldre'n la denegació.
- Els expedients classificats com a finalitzats equivalen als plans directors urbanístics en què se n'ha resolt l'aprovació.

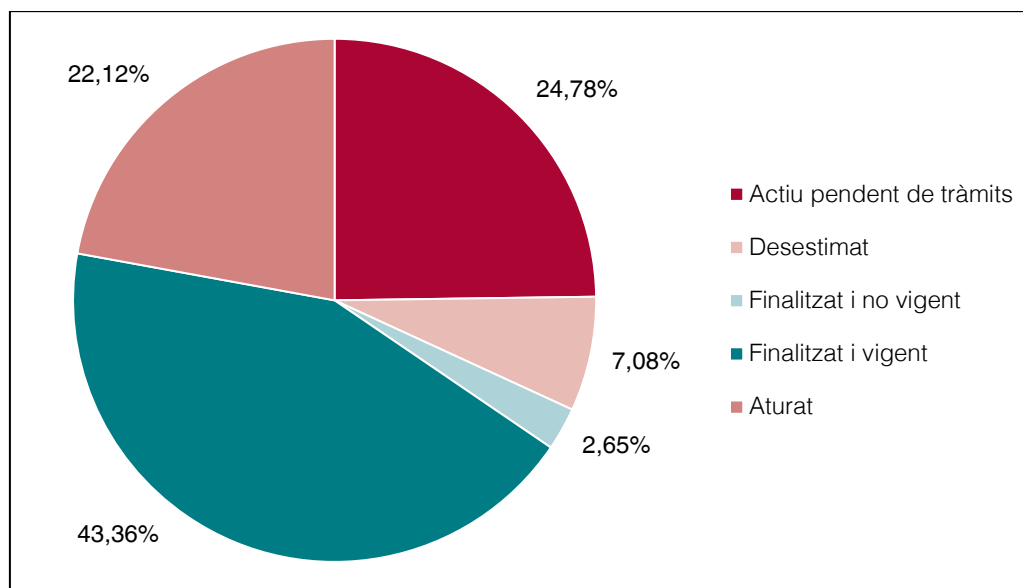
A 31 de desembre del 2023, l'estat dels 113 expedients donats d'alta en el període 2010-2022, distingint entre els plans pròpiament dits i les seves modificacions, és el següent:

Quadre 12. Estat dels expedients

Concepte	Pla director urbanístic		Modificació pla director urbanístic		Total	
	Nombre	Percentatge s/total	Nombre	Percentatge s/total	Nombre	Percentatge s/total
No finalitzats	40	64,52	21	40,38	61	53,98
Actiu, pendent de tràmits	16	25,81	12	23,54	28	24,78
Aturat	19	30,65	6	11,76	25	22,12
Desestimat	5	8,06	3	5,88	8	7,08
Finalitzats	22	35,48	30	58,82	52	46,02
Finalitzat i no vigent	3	4,84	-	-	3	2,66
Finalitzat i vigent	19	30,64	30	58,82	49	43,36
Total	62	100,00	51	100,00	113	100,00

Dades en unitats i percentatges.

Font: Elaboració pròpia.

Gràfic 6. Estat dels expedients a 31 de desembre del 2023

Font: Elaboració pròpia.

Així, el 31 de desembre del 2023, el 46,02% dels expedients iniciats havien finalitzat i, per tant, s'havien aprovat definitivament; el 29,20% s'havien desestimat o estaven aturats, i el 24,78% estaven en tramitació. Si es fa una anàlisi diferenciant entre els expedients corresponents a plans directores urbanístics i els corresponents a modificacions, cal destacar el següent:

- El 38,71% dels plans directores urbanístics s'han desestimat o aturat, mentre que en el cas de les modificacions, aquest percentatge disminueix fins al 17,64%.
- El 35,48% dels plans directores urbanístics s'han aprovat definitivament enfront del 58,82% de les modificacions. La raó principal d'aquest percentatge superior en el cas de les modificacions és el seu menor termini de tramitació.

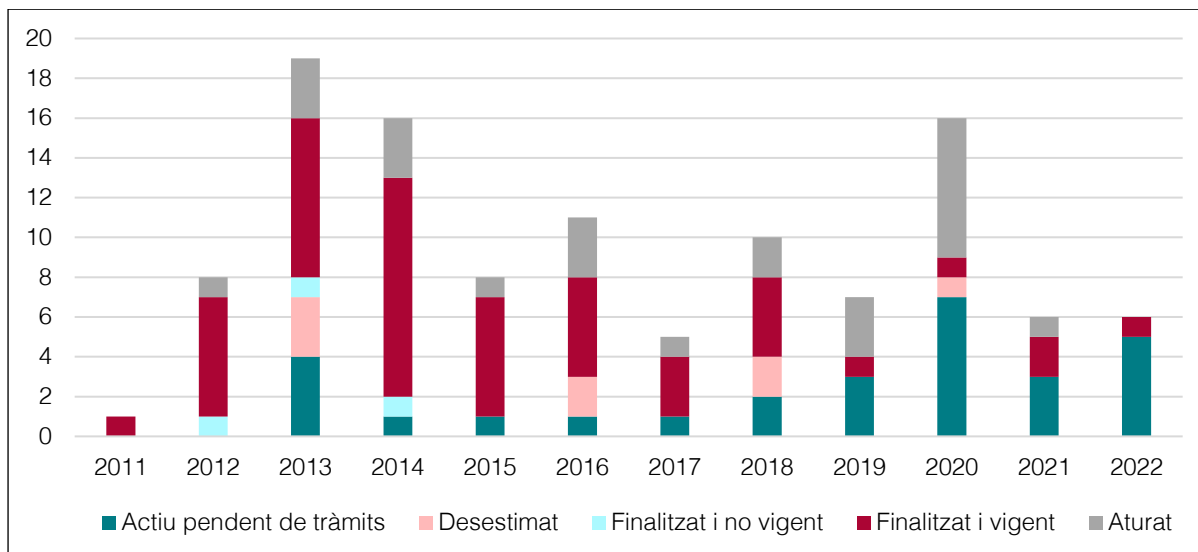
La distribució dels expedients en funció del seu estat a 31 de desembre del 2023 i l'exercici en què van ser donats d'alta en el TEU és la següent:

Quadre 13. Estat dels expedients

Estat dels expedients	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Aturat		1	3	3	1	3	1	2	3	7	1		25
Finalitzat i vigent	1	6	8	11	6	5	3	4	1	1	2	1	49
Finalitzat i no vigent		1	1	1									3
Desestimat			3			2		2		1			8
Actiu pendent de tràmits			4	1	1	1	1	2	3	7	3	5	28
Total	1	8	19	16	8	11	5	10	7	16	6	6	113

Dades en unitats.

Font: Elaboració pròpia

Gràfic 7. Estat dels expedients

Font: Elaboració pròpia.

Dels 113 expedients, n'hi ha 28 d'actius pendents de tràmits, que suposen un 24,78% del total. D'aquests, 18 s'han iniciat entre el 2019 i el 2023 i, per tant, estan dins el període mitjà de tramitació d'un pla director urbanístic, que és de 4,26 anys. Els 10 restants sobrepassen aquest termini mitjà i s'analitzen més endavant.

Pel que fa als 25 expedients aturats cal assenyalar que el Decret legislatiu 1/2010 no preveu que els plans directors urbanístics i les seves modificacions restin en aquest estat sense cap resolució que així ho determini. Així, per aquests expedients caldria que la Comissió Territorial de Catalunya resolgués la suspensió total o, en cas d'existir deficiències esmenables, la suspensió parcial del pla director urbanístic corresponent.

4.2.3. Anàlisi dels expedients segons l'estat de tramitació

A continuació s'analitzen els 113 expedients donats d'alta en el període 2010-2022 segons el procés de tramitació hagi finalitzat o no a 31 de desembre del 2023.

4.2.3.1. Anàlisi dels expedients no finalitzats

A 31 de desembre del 2023, hi ha 61 expedients donats d'alta durant el període 2010-2022, no finalitzats. D'aquests n'hi ha 15 iniciats des del 2018, que estan actius i pels quals en la seva tramitació no s'observa cap dificultat específica. Pels 46 restants, en els quals s'observen dificultats o retards significatius, s'ha fet una anàlisi, a partir del seu estudi i de les entrevistes realitzades amb el personal de la Direcció General. Els motius pels quals aquests expedients no han finalitzat són els següents:

Quadre 14. Expedients de plans directores urbanístics amb dificultats o retards en la seva tramitació

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

Dades en unitats.

Font: Elaboració pròpia.

A continuació s'analitzen amb més detall les causes de les dificultats o retards en la tramitació d'aquests 46 expedients:

Desestimació de la tramitació de l'expedient

Per a 33 expedients el motiu que explica la manca de finalització és la seva desestimació, que es dona en el 87,88% dels plans en les dos primeres fases de tramitació, que corresponen a la fase inicial de diagnosi i preparació i la fase d'avanç del planejament.

Les principals raons que expliquen les desestimacions són, bàsicament, els canvis en les condicions econòmiques, socials o pressupostàries respecte de les que existien en el moment de les aprovacions d'inici de formulació dels plans. Val a dir que la desestimació s'ha formalitzat mitjançant resolució de la Comissió Territorial de Catalunya segons el que preveu el Decret legislatiu 1/2010 en 8 dels 33 expedients, mentre que per als 25 restants es van aturar els tràmits sense cap resolució que posés fi al procediment de tramitació.

Planificació incorrecta

Les dificultats en la tramitació dels expedients que no s'han finalitzat per una planificació incorrecta són les següents:

- Posteriorment a l'inici de formulació dels expedients 7 i 9, del 2013, relatius a l'aeròdrom d'Igualada-Òdena i al Logis intermodal Penedès, es va observar la necessitat que es formulessin altres instruments de planejament abans de la seva formulació, en concret el pla director urbanístic d'activitat econòmica sostenible d'Òdena i el Pla territorial parcial del Penedès, respectivament. Així, doncs, fins que no s'aprovin aquests darrers instruments, no es reprendran aquests plans.
- Pel que fa a l'expedient 10, del 2013, relatiu al Logis intermodal Empordà, el 7 de juny del 2011 es va signar el protocol de col·laboració entre el Ministeri de Foment i la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament de les terminals logístiques intermodals incloses

en la xarxa bàsica de mercaderies del Pla estratègic per a l'impuls del transport ferroviari de mercaderies. Aquest protocol preveia que el Departament de Territori fos el responsable de l'encaix territorial i urbanístic de les 4 terminals logístiques: la del Far d'Empordà, la del Vallès, la del Prat i la del Penedès. Es va considerar, doncs, que la tramitació i aprovació de plans directors urbanístics seria l'instrument més adequat per adaptar el planejament a aquestes actuacions. Es va elaborar un calendari d'execució, en el qual es va preveure que l'expedient 10, del 2013, fos el darrer de les quatre terminals. Finalment, aquest expedient es va reprendre el 2023.

- Replantejament del disseny de l'abast del pla director urbanístic dels expedients 24, del 2015; 100, del 2018; 103, del 2019, i 106, del 2020:
 - El 8 d'agost del 2015 el conseller de Territori i Sostenibilitat va resoldre iniciar l'expedient 24, del 2015, que tenia com a objecte l'extinció de sectors de transformació urbanística delimitats en el planejament urbanístic o àmbits de sòl urbanitzable no delimitat que contradeien les delimitacions del desenvolupament urbanístic sostenible i els criteris de l'ordenació territorial, amb un abast territorial de tot Catalunya. Un cop iniciat el pla es va constatar la gran diversitat de situacions i de graus d'afectacions dels sòls i es van considerar altres estratègies a més de l'extinció dels sectors, com per exemple la reducció en l'àmbit, els canvis de model i la integració paisatgística en aquells àmbits més sensibles. A més, es va ampliar l'abast dels sòls a estudiar. En definitiva, es va constatar la dificultat de treballar amb 56.446 hectàrees d'ocupació i es va decidir tramitar diferents plans d'un abast menor que, fins a l'exercici 2022, són els següents:
 - Pla director urbanístic de l'Alt Pirineu i Aran, expedient 34, del 2018, aprovat definitivament el 24 de juliol del 2020.
 - Pla director urbanístic dels sòls no sostenibles del litoral gironí, expedient 37, del 2018, aprovat definitivament el 28 de gener del 2021.
 - Pla director urbanístic dels sòls no sostenibles del litoral de Malgrat de Mar a Alcanar, expedient 57, del 2021, aprovat definitivament el 20 de desembre del 2023.
 - L'expedient 100, del 2018, corresponent a la modificació del pla director urbanístic de les ARES del Vallès Occidental, per deixar sense efecte l'ARE Can Duran, s'inicià el juny del 2017, d'acord amb el procediment especial establert en la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012. Com a resultat de l'entrada en vigor del Decret Llei 17/2019, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, la Comissió de Territori de Catalunya va acordar modificar l'objecte del pla, i no va considerar adequada la modificació del pla per deixar sense efecte l'ARE Can Duran de Montcada i Reixac. Per contra, va acordar la modificació puntual del pla pel que fa a l'ARE Can Duran de Montcada i Reixac, sempre que es respectessin les determinacions relatives als habitatges de protecció.
 - El 30 de juliol del 2014 es va aprovar el pla director urbanístic de delimitació per a la implantació d'una terminal intermodal de mercaderies en el polígon petroquímic sud

del Camp de Tarragona, a instància de BASF Española, SL, als termes municipals de Reus i la Canonja, expedient 6. Posteriorment, el pla va patir diverses modificacions, entre les quals, la corresponent a l'expedient 103, del 2019. L'objectiu de la modificació és la de modificar l'abast territorial del pla per desenvolupar activitats de gran indústria que existien, adaptar-se a la futura terminal i millorar l'accessibilitat viària. Tot i això, el 25 de juliol de 2022 la mateixa empresa va sol·licitar deixar sense efecte la totalitat del pla director urbanístic atesa la necessitat d'ubicar la terminal intermodal fora de l'àmbit territorial del pla, en terrenys situats al port de Tarragona. Finalment, el 19 de desembre de 2022, la Comissió de Territori de Catalunya va acordar iniciar el procediment de modificació del pla director urbanístic de delimitació per a la implantació d'una terminal intermodal de mercaderies al Camp de Tarragona, de Reus i la Canonja, per deixar sense efecte el vigent pla director urbanístic, i va quedar aturada la modificació 103 a l'espera de la resolució definitiva.

- El 29 de maig de 2020 el Ple de l'Ajuntament de Lleida va acordar sol·licitar la modificació del pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit de Ponent (Terres de Lleida). La modificació tenia per objecte modificar l'ARE Lleida, com a conseqüència de la manca de desenvolupament urbanístic a l'àrea i els canvis socioeconòmics produïts des de l'aprovació del pla, el 2009, expedient 106, del 2020. Tot i això, l'expedient no ha avançat atès que a causa dels canvis en el govern municipal i les diferents propostes presentades per cadascun d'ells, no ha estat possible definir un planejament per a la zona.

Manca de consens

La manca de consens entre les diferents administracions, bàsicament la Generalitat i els ajuntaments afectats com també amb els altres actors socials que hi poguessin intervenir, com són les associacions, els grups d'interès, etc., ha estat el motiu principal pel qual no s'han finalitzat 5 expedients, tots ells corresponents a modificacions de plans directors urbanístics (expedients 85, del 2014; 91, del 2016; 98, del 2017, i 108, del 2020, relatius a expedients d'acció social que fan referència a modificacions de les ARES del Maresme, del Baix Llobregat i de la Catalunya Central) i el 104, del 2020, d'acció econòmica, relatiu al centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou).

Complexitat

Per a l'expedient 75, del 2013, la complexitat en la tramitació de la modificació del pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit de les comarques gironines, relatiu a les de Figueres, Horta de Capallera - Cendrassos Nord i Carretera de Llers, ha estat la causa principal de l'endarreriment en la tramitació de l'expedient. La dificultat rau en el fet que s'ha de coordinar el desenvolupament i la possible construcció de diverses infraestructures que s'han de fer compatibles amb les activitats socials i diàries dels municipis, amb el desenvolupament residencial i amb els objectius de sostenibilitat.

4.2.3.2. Anàlisi dels expedients finalitzats

Pel que fa als 52 expedients finalitzats a 31 de desembre del 2023, 22 corresponen a plans directors urbanístics pròpiament dits i 30 a modificacions de plans directors urbanístics. i d'aquests darrers 17 van ser tramitats d'acord amb el procediment especial de modificació establert per la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012. Per aquests 17, el procediment es redueix a iniciar l'expedient i elaborar la memòria justificativa, fase 1, i la resta de tràmits pertinents fins a l'aprovació definitiva de la modificació del pla, que és la fase 4.

A continuació s'analitza, per cadascun d'aquests expedients, el termini de tramitació de cadascuna de les fases del procediment. Cal tenir en compte que no es disposa de dades per 11 expedients, 8 dels quals són de modificacions de plans directors urbanístics i 3 de plans directors urbanístics (vegeu l'apartat 4.3.1).

Quadre 15. Termini de tramitació dels plans directors urbanístics

Id. expedient	Fase 1. Inici, diagnosi i preparació	Fase 2. Avanç del planejament	Fase 3. Aprovació inicial	Fase 4. Aprovació definitiva	Total
Plans directors urbanístics					
1	0,31	1,72	0,21	1,95	4,19
2	0,04	1,12	0,69	0,79	2,64
3	0,03	0,18	0,41	0,76	1,37
5	0,04	3,34	1,85	2,14	7,37
6	n/d	n/d	n/d	1,09	1,71
13	0,15	0,05	0,95	2,20	3,34
15	0,19	0,54	0,49	0,69	1,92
16	0,27	0,97	3,92	1,28	6,45
18	0,20	0,54	0,28	1,53	2,55
21	0,02	0,47	0,53	1,42	2,43
22	0,18	0,72	1,96	0,50	3,36
23	0,13	1,78	1,19	2,24	5,35
26	0,24	2,56	0,76	0,94	4,50
27	0,24	2,24	0,35	1,27	4,09
28	0,69	0,81	2,56	2,58	6,64
30	0,02	0,94	1,05	1,40	3,41
31	0,04	2,93	1,76	0,83	5,56
32	0,59	1,91	1,33	1,24	5,06
34	0,10	3,10	0,81	1,00	5,01
35	0,19	0,50	0,78	1,39	2,86
37	n/d	3,52	0,80	1,16	5,48
57	n/d	6,13	0,84	1,40	8,37

Id. expedient	Fase 1. Inici, diagnosi i preparació	Fase 2. Avanç del planejament	Fase 3. Aprovació inicial	Fase 4. Aprovació definitiva	Total
Modificacions de plans directors urbanístics					
63	0,12	n/d	n/d	n/d	0,32
67	0,03	1,31	0,69	1,03	3,06
69	0,02	2,05	1,10	0,68	3,85
70	0,06	n/d	n/d	0,48	1,07
71	0,04	0,33	0,39	0,63	1,39
73	0,42	n/d	n/d	n/d	1,25
77	n/d	n/d	n/d	0,89	1,15
81	n/d	0,65	1,70	1,02	3,37
82	n/d	5,60	1,46	1,01	8,07
94	0,10	n/d	n/d	1,81	2,75
95	n/d	n/d	n/d	1,65	1,80
102	0,16	0,00	0,09	0,39	0,64
105	0,09	1,29	0,61	0,88	2,87
64	1,02	n/a	n/a	0,41	1,44
65	0,10	n/a	n/a	0,37	0,47
66	0,10	n/a	n/a	0,37	0,47
72	0,27	n/a	n/a	0,69	0,96
76	0,30	n/a	n/a	0,33	0,63
78	0,18	n/a	n/a	0,35	0,52
79	0,60	n/a	n/a	0,36	0,96
80	0,47	n/a	n/a	0,39	0,87
83	0,36	n/a	n/a	0,36	0,73
84	0,19	n/a	n/a	0,52	0,71
86	0,24	n/a	n/a	0,30	0,54
87	0,26	n/a	n/a	0,15	0,41
88	0,35	n/a	n/a	0,15	0,49
89	0,15	n/a	n/a	0,15	0,30
99	1,88	n/a	n/a	0,56	2,44
109	0,51	n/a	n/a	0,29	0,79
112	0,10	n/a	n/a	0,39	0,49

Dades en anys.

Font: Elaboració pròpia.

n/d: no disponible.

n/a: no aplicable.

En l'anàlisi de la tramitació dels expedients per fases, les fases en què la tramitació és més llarga són la 2 i la 4. Cal dir que en la fase 2 és quan hi ha tràmits que suposen terminis llargs per assolir-los, com ara el procés inicial de participació dels ajuntaments, els estudis justificatius i l'elaboració del Document inicial estratègic. En la fase 4, els tràmits que dificulten la

tramitació de l'expedient són el procés de participació final i publicitat amb els ajuntaments i la ciutadania i la sol·licitud dels informes sectorials pertinents.

Cal esmentar que hi ha 3 expedients de plans directors urbanístics finalitzats que, tot i tramitar-se sense cap dificultat específica, van ser declarats nuls pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Són els expedients 3, del 2012; 13, del 2013, i 15, del 2014 (vegeu l'apartat 4.4.2).

Les modificacions dels plans directors urbanístics no presenten, en general, dificultats o demores significatives en la seva tramitació, si bé cal destacar que en la fase 2 és quan es troben majors dificultats a l'hora de la tramitació.

S'ha analitzat la tramitació dels 52 expedients donats d'alta durant el període 2010-2022, finalitzats. Dels 8 expedients en què s'han observat majors demores o dificultats, se n'han analitzat les causes, que són les següents:

Quadre 16. Expedients finalitzats amb dificultats en la seva tramitació

Motiu	Nombre d'expedients	Percentatge
Planificació incorrecta	2	25,00
Complexitat	4	50,00
Manca de consens en expedients relatius a modificacions de les ARES	2	25,00
Total	8	100,00

Dades en unitats.

Font: Elaboració pròpia.

A continuació s'analitzen amb més detall les causes de les dificultats o retards en la tramitació d'aquests expedients.

Planificació incorrecta

El retard en el procediment d'aprovació dels expedients 16, del 2014, i 57, del 2021, va ser superior a l'habitual pels motius següents:

- El 23 de maig del 2014 el conseller va encarregar a la Direcció General de Transports i Mobilitat la redacció de l'expedient 16, del 2014, relatiu a l'aeròdrom de la Cerdanya. Aquest expedient va ser aprovat inicialment l'1 de juliol del 2015. Com a resultat dels informes sol·licitats i les al·legacions presentades per entitats ecologistes, associacions, empreses, ajuntaments i particulars, es va despendre la necessitat de fer canvis substancials al pla, fet que va comportar que el 12 d'abril del 2019 s'aprovés de nou inicialment i que fos la Direcció General, i no la Direcció General de Transports i Mobilitat, l'organisme que s'encarregués directament de tramitar-lo. Finalment el pla director urbanístic va ser aprovat definitivament el 24 de juliol del 2020.

- Replantejament del disseny de l'abast del pla director urbanístic de l'expedient 57, del 2021, tal com s'ha indicat en l'apartat anterior al analitzar els motius de la manca de finalització de l'expedient 24, del 2025.

Complexitat

Per 4 expedients, la complexitat en la tramitació dels plans directors urbanístics ha estat la causa principal de la dificultat per aprovar-los. Aquesta dificultat rau en el fet que s'ha de coordinar el desenvolupament i la possible construcció de diverses infraestructures de transport, com poden ser carreteres, xarxa ferroviària, ports i aeroports, on les competències corresponen a diferents administracions. Aquestes construccions s'han de fer compatibles amb les activitats socials i diàries dels municipis, amb el desenvolupament residencial i amb els objectius de sostenibilitat. Tot això ha provocat retards significatius en la seva tramitació (expedient 5, del 2013; 28, del 2016; 69, del 2013, i 82, del 2014).

Manca de consens en expedients relatius a modificacions de les ARES

Si bé la tramitació dels expedients relatius a modificacions de les ARES no presenten dificultats, en general, sí que s'ha observat, per 2 expedients, una manca de consens entre les diferents administracions, bàsicament la Generalitat i els ajuntaments afectats com també amb els altres actors socials que hi poguessin intervenir, com són les associacions, els grups d'interès, etc. Aquest fet ha suposat dificultats en els tràmits de la fase inicial. Aquests expedients són el 64, del 2012, i el 99, del 2018, relatius a modificacions de les ARES de Fàtima Nord i del Baix Llobregat.

4.3. 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. Cal dir que aquest procediment ha de complir les disposicions establertes en el Decret legislatiu 1/2010 i en el Decret 305/2006. Per això, es descriu i s'analitza el procediment de formulació dels plans directors urbanístics i es fiscalitza el procediment seguit pel Departament i el seu compliment, per a una mostra de 10 expedients, triada a criteri de l'auditor i sense utilitzar criteris estadístics. La mostra correspon al període 2010-2022 per les raons que ja s'han explicat al principi de l'apartat 4.

4.3.1. Procediment d'elaboració dels plans directores urbanístics

La Direcció General no disposa d'un manual de procediments degudament aprovat per formular els plans directores urbanístics i les seves modificacions. Tot i això, per elaborar els plans directores urbanístics, disposa de diversos documents fets per la mateixa Direcció General. Aquests documents són els següents:

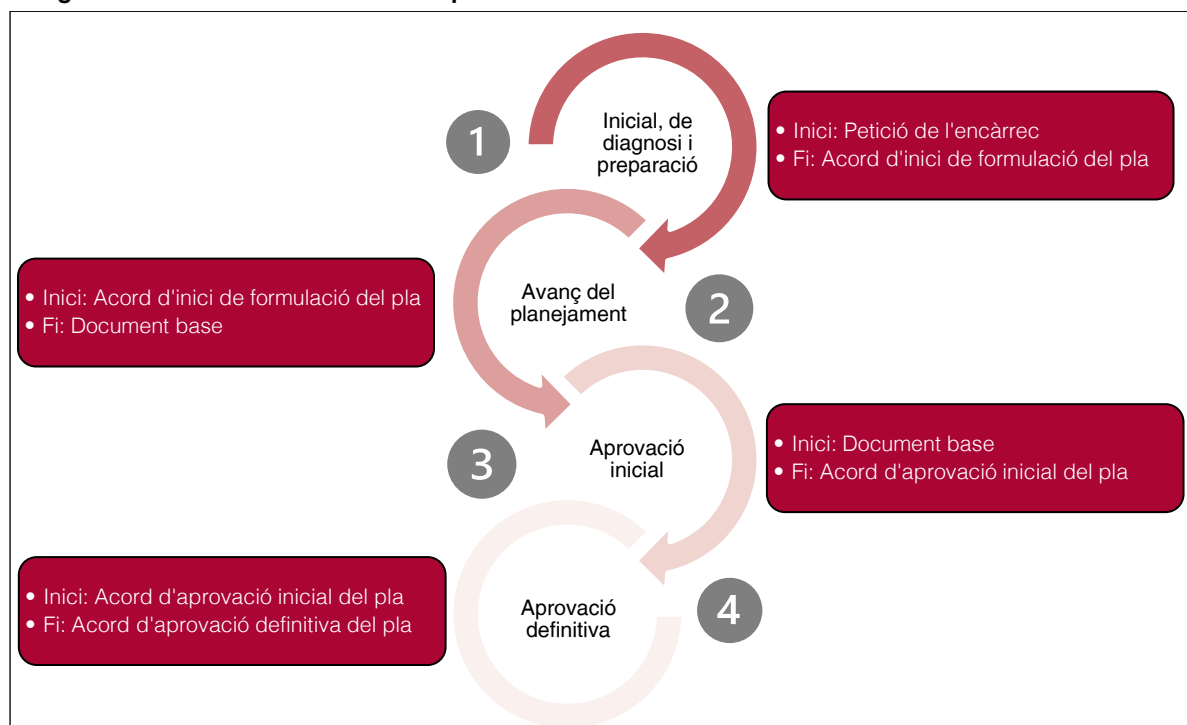
- Full de ruta per a la redacció i tramitació dels plans directores urbanístics (vegeu l'annex 6.3).
- Memòries anuals d'activitats elaborades per la Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques.
- Relació d'informes a sol·licitar a la Generalitat de Catalunya i altres administracions.
- Fitxes dels plans directores urbanístics.

Cal tenir en compte que, per tramitar els plans directores urbanístics, a més de la normativa urbanística, és necessari tenir en compte i complir les diverses normatives sectorials, com les de medi ambient, de paisatge, de la indústria, etc., fet que dificulta la tramitació dels expedients.

Per poder analitzar el procediment emprat pel Departament, se n'ha fet una descripció partint, principalment, del full de ruta. El procediment emprat pel Departament s'estructura en 4 fases:

- Fase inicial de diagnosi i preparació
- Fase d'avanç del planejament
- Fase d'aprovació inicial del pla
- Fase d'aprovació definitiva del pla

Diagrama 2. Fases de tramitació d'un pla director urbanístic



Font: Elaboració pròpia.

Les principals característiques de cadascuna de les fases i del control i seguiment que fa el Departament respecte del procediment de tramitació dels plans són les següents:

Fase 1: Inicial, de diagnosi i preparació

Els expedients corresponents als plans directors urbanístics s'inicien mitjançant una petició d'encàrrec del mateix Departament de Territori, dels ens locals o d'algun altre departament o ens de la Generalitat. La normativa també preveu que una persona física o jurídica privada presenti una proposta de formulació d'un pla, tot i que a la pràctica aquest supòsit no es dona. La petició d'encàrrec ha de recollir la necessitat de desenvolupar un determinat pla director urbanístic.

En el moment en què es rep la petició d'encàrrec, es dona d'alta l'expedient i s'assigna un codi a cadascun d'ells. Aquesta petició d'encàrrec passa a la Direcció General, que és l'òrgan que l'avalua. Així, la Direcció General fa una diagnosi prèvia de l'interès supramunicipal i territorial de determinada actuació de planejament.

Una vegada realitzada aquesta diagnosi, que inclou una avaluació de l'interès territorial, de les condicions mediambientals, de l'existència d'una demanda de sòl, de la connectivitat i accessibilitat prevista, de la inexistència de riscos químics, d'inundabilitat, etc., en cas que sigui favorable, s'elabora un informe tècnic i una proposta d'acord per a l'inici de la formulació del pla director urbanístic. Aquests documents es trameten a la Comissió de Territori de Catalunya perquè resolgui l'inici de la tramitació del pla director urbanístic i estableixi l'organisme que el tramitarà, amb la participació dels ajuntaments afectats.¹⁹

Fase 2: Avanç del planejament

Una vegada s'ha resolt favorablement l'inici de la formulació del pla director urbanístic, la unitat que el tramita, en aquest cas la Direcció General, tramita la constitució de dues comissions que tenen com a finalitat garantir el seguiment, la coordinació, el control i la supervisió dels treballs de redacció dels plans directors urbanístics, que són les següents:

- La Comissió Tècnica de Seguiment, formada per representants de la Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques o de la Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Paisatge, tècnics dels ajuntaments afectats i membres dels equips redactors dels plans.

19. Durant el període comprès entre l'entrada en vigor del Decret legislatiu 1/2010, el 6 d'agost del 2010, i el 30 d'abril del 2020, moment en què va entrar en vigor la Llei 5/2020, del 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, la formulació dels plans directors urbanístics corresponia a les entitats i els organismes que determinés el conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques, un cop vist l'informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, amb la participació dels ajuntaments afectats.

- La Comissió Executiva, formada pel director de la Direcció General, pels alcaldes dels ajuntaments, consorcis i mancomunitats afectades i pel director de l'Institut Català del Sòl.

Com a resultat del treball de la Comissió Tècnica, es prepara el procés de participació i es redacten els estudis justificatius i el document inicial estratègic que, en el seu conjunt, conformen el Document d'objectius i propòsits generals.²⁰ Aquest document també inclou l'Informe ambiental preliminar en el cas que el pla director urbanístic estigui sotmès a avaluació ambiental i diversos estudis justificatius.

Un cop elaborat aquest document, la Comissió Executiva el valida. Un cop validat, s'inicia el procés d'audiència dels ajuntaments i el de participació ciutadana i s'efectuen els tràmits ambientals corresponents en un termini de 45 dies.

Fase 3: Aprovació inicial del pla

En aquesta fase la Comissió Tècnica del pla director urbanístic integra tots els documents, informes i consideracions del procés de publicitat i participació resultants de la fase anterior i elabora el document base que servirà per redactar el pla director urbanístic, juntament amb altres informes tècnics que resultin de la tramitació, perquè la comissió executiva el validi i proposi a la Comissió de Territori de Catalunya l'aprovació inicial del pla director urbanístic.

Fase 4: Aprovació definitiva del pla

A partir de la resolució d'aprovació inicial del pla director urbanístic, torna a començar un procediment de publicitat i participació amb els ajuntaments afectats i la ciutadania en general, al qual s'afegeix també la sol·licitud de tots aquells informes sectorials que siguin necessaris.

Com a resultat de la valoració dels informes sectorials, de les al·legacions presentades per la ciutadania i del procés de consulta amb els ajuntaments afectats, s'elabora un informe de participació, que relaciona, entre altres aspectes, les modificacions no substancials que s'incorporen al pla director urbanístic. Alhora es redacta el document resum per a la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Ambient. Un cop elaborats, els documents es passen a la Comissió Executiva perquè els validi, i de tot això en resulta un pla director urbanístic modificat que es trameta de nou a la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Ambient perquè emeti la declaració ambiental estratègica corresponent en un termini de 3 mesos.

20. El document d'objectius i propòsits generals correspon bàsicament a una memòria en què es presenta l'objecte de l'actuació, les característiques del territori, el planejament territorial i urbanístic que el determina, els criteris i objectius del pla i les alternatives d'actuació.

Finalment, la Comissió Territorial de Catalunya resol l'aprovació definitiva del pla director urbanístic, que es publica al DOGC i al Registre de planejament urbanístic de Catalunya.

4.3.2. Sistemes informàtics emprats en la tramitació dels plans directors urbanístics

El Departament de Territori gestiona els expedients d'urbanisme, entre els quals hi ha els plans directors urbanístics, mitjançant les 2 aplicacions informàtiques següents:

- Tramitador electrònic d'urbanisme (TEU)
- Gestor d'expedients d'urbanisme (GEU)

Aquestes dues aplicacions gestionen els expedients relatius als instruments de planejament urbanístic. El TEU s'encarrega de les gestions en la tramitació dels expedients amb organismes externs, bàsicament ajuntaments i organismes externs al Departament de Territori, mentre que el GEU s'encarrega de la gestió interna de l'expedient. Una de les principals funcions d'aquestes dues aplicacions és gestionar els documents dels expedients i, en teoria, ambdues comparteixen la informació.

Així, doncs, les administracions públiques autonòmiques i locals gestionen els expedients associats als instruments de planejament urbanístic mitjançant el TEU, per enviar i rebre les trameses d'informació i com a repositori dels tràmits que es realitzen des de l'alta de l'expedient fins a l'aprovació definitiva.

Per verificar l'homogeneïtat de la informació recollida en les dues aplicacions, s'ha analitzat, per una mostra de 25 expedients,²¹ que els documents inclosos en el GEU són els mateixos que els inclosos en el TEU. D'aquesta anàlisi s'ha comprovat que, mentre que el GEU inclou tots els documents que conformen els expedients, el TEU únicament inclou el 58,23% d'aquests documents. La raó és, bàsicament, que el TEU va entrar en funcionament a partir del 2015. La documentació dels expedients anteriors a aquesta data no es van carregar al TEU, llevat de documents significatius. Per a la resta dels expedients iniciats a partir del 2015, la documentació és la mateixa en el TEU i en el GEU.

Tot i això, cal tenir en compte que, segons el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació, el GEU té un alt risc d'obsolescència. És per això que el Departament ha iniciat un procés de transformació de les aplicacions informàtiques que passa per unificar les funcionalitats de les aplicacions en una nova aplicació de gestió d'expedients.

21. Expedients 1, 2, 4, 6, 17, 24, 25, 32, 37, 43, 52, 60, 64, 67, 69, 72, 77, 78, 90, 92, 99, 101, 105, 110 i 113.

4.3.3. Fiscalització del procediment de formulació dels plans directors urbanístics

Per valorar el procediment emprat per la Direcció General s'han seleccionat 10 expedients aprovats definitivament entre el 2010 i el 2022, 7 dels quals corresponen a plans directors urbanístics i 3 a modificacions de plans directors urbanístics. Són els següents:

Quadre 17. Mostra d'expedients per revisar-ne el procediment

Número segons annex 6.1	Expedient	Descripció	Unitat promotora	Tipus d'expedient
Plans directors urbanístics				
3	2012/049607/C	Pla director urbanístic per a la delimitació i ordenació del Centre Direccional de Cerdanyola	Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques	Acció econòmica
16	2014/053100/C	Pla director urbanístic aeroportuari de l'aeròdrom de la Cerdanya	Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques	Acció en infraestructures
22	2015/057309/N	Pla director urbanístic de l'activitat minera al Bages	Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Paisatge	Estratègia territorial i paisatge
26	2016/060650/C	Pla director urbanístic de l'embassament de Rialb	Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques	Acció econòmica
30	2017/064145/M	Pla director urbanístic del Centre direccional de Cerdanyola del Vallès	Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques	Acció econòmica
35	2018/067068/C	Pla director urbanístic de les activitats de càmping	Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Paisatge	Estratègia territorial i paisatge
57	2021/073769/C	Pla director urbanístic de revisió dels sòls no sostenibles del litoral de Mar a Alcàntar	Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Paisatge	Estratègia territorial i paisatge
Modificacions de plans directors urbanístics				
69	2013/050280/V	Modificació del Pla director urbanístic de la Val d'Aran	Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques	Estructura urbana
71	2013/050404/C	Modificació del Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC-1) i del Pla director urbanístic dels sistemes costaners integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat (PDUSC-2) relativa a la modificació i a la unificació de les normes urbanístiques d'ambdós instruments	Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Paisatge	Estratègia territorial i paisatge
99	2018/066009/C	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Vallès Occidental, per deixar sense efecte les de Can Puiggener i Torre-romeu	Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques	Acció social

Font: Elaboració pròpia.

A continuació s'indiquen els aspectes fiscalitzats per cada expedient:

Quadre 18. Aspectes fiscalitzats

Id.	Fase	Descripció
A	Fase 1	Inici dels expedients i diagnosi prèvia de l'actuació
B	Fase 1	Acord d'inici de la formulació del pla director urbanístic
C	Fase 2	Avanç del planejament
D	Fase 2	Constitució Comissió tècnica i Comissió executiva
E	Fase 3	Aprovació inicial del pla director urbanístic
F	Fase 3	Informes tècnics sectorials
G	Fase 4	Aprovació definitiva del pla director urbanístic
H	Fase 4	Publicació dels plans directors urbanístics
I	Fases 1 a 4	Contingut dels plans directors urbanístics
J	Fases 2 i 4	Procediment de participació i consulta amb els ajuntaments i la ciutadania

Font: Elaboració pròpia.

El grau d'assoliment dels conceptes revisats es valoren d'acord amb els criteris següents:

- No aconplerts o substancialment incomplerts (1 punt)
- Parcialment aconplerts (2 punts)
- Aconplerts (3 punts)

A continuació es presenten els resultats obtinguts:

Quadre 19. Resultats obtinguts de la revisió del procediment

Expedient	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	Valoració mitjana
3	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	1,80 ●
16	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	2,30 ●
22	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	2,10 ●
26	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	2,40 ●
30	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	2,00 ●
35	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	2,40 ●
57	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	2,20 ●
69	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	2,10 ●
71	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	1,80 ●
99	●	●	-	●	-	-	●	●	●	●	2,29 ●

Font: Elaboració pròpia a partir del TEU i del GEU.

Clau:

- No aconplerts o substancialment incomplerts (1 punt)
- Parcialment aconplerts (2 punts)
- Aconplerts (3 punts)

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. A continuació s'analitzen cadascun dels aspectes fiscalitzats.

A. Diagnosi prèvia de l'actuació

Tal com estableix el Full de ruta per a la redacció i tramitació dels plans directors urbanístics,²² aquests plans s'inicien amb la petició d'encàrrec per part dels ens locals, de l'Institut Català del Sòl o del mateix Departament de Territori. Posteriorment, la Direcció General fa una diagnosi prèvia de l'actuació, avalua la petició i emet un informe tècnic²³ al respecte. Ni el Decret legislatiu 1/2010 ni el Decret 305/2006 determinen com ha de ser aquesta diagnosi prèvia de l'actuació (vegeu l'annex 6.3).

De la revisió del contingut dels expedients fiscalitzats cal fer les observacions següents:

- La documentació amb la qual s'inicien els expedients i que és la que consta en els sistemes de gestió és la següent:

Quadre 20. Documentació d'inici dels expedients

Expedients	Documentació d'inici de l'expedient
3, 22, 30, 71	Resolució d'aprovació d'inici dels expedients
16	Recepció d'informes de tercers en què traslladen suggeriments formulats en el tràmit de consulta del Document d'objectius i propòsits generals
35, 26	Publicació del Document d'objectius i propòsits generals
57	Sol·licitud d'informes a tercers
69	Consulta als ajuntaments afectats dels objectius i propòsits generals
99	Sol·licitud d'inici de la tramitació especial per deixar sense efecte ARES, per part de l'ajuntament afectat

Font: Elaboració pròpia.

Com es pot observar, els expedients s'inicien de formes diferents i amb documents diferents, quan tots s'haurien d'iniciar amb una petició d'encàrrec. La documentació és cor-

22. El Full de ruta per la redacció i tramitació dels plans directors urbanístics és el document elaborat per la Direcció General que serveix de guia per a la tramitació dels expedients. Aquest full de ruta està elaborat en mode diagrama de fluxos, però no té el corresponent document escrit i detallat que desenvolupi cadascuna de les fases del procediment de tramitació. Val a dir, a més, que aquest full de ruta no ha estat degudament aprovat pel Departament.

23. L'objecte de l'informe tècnic inclou una diagnosi prèvia sobre l'interès supramunicipal i territorial de les actuacions i una anàlisi de les condicions ambientals de l'espai, l'avaluació de la incidència de riscos químics, sobre inundabilitat, etc.

recta només en el cas de l'expedient 99, que s'inicia amb la sol·licitud d'inici de la tramitació especial per deixar sense efecte les ARES, d'acord amb el procediment especial de modificació dels plans directores urbanístics previst per deixar sense efecte la delimitació i ordenació d'ARES, establert en la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació de la Llei d'urbanisme.

Així, en 4 expedients, l'inici coincideix amb la Resolució de la Comissió de Territori de Catalunya d'aprovació d'inici de la fase 3; en 1, l'inici coincideix amb la recepció d'informes de tercers de la fase 2; en 2, l'inici coincideix amb la publicació del Document d'objectius i propòsits generals, document que es prepara també en la fase 2; i en altres 2 s'inicien també amb requisits o documents de la fase 2.

Es posa de manifest, per tant, que els expedients no s'inicien amb la petició d'encàrrec i que no hi ha homogeneïtat quant al document amb què s'inicien. Els documents d'inici coincideixen amb documents previstos per a la fase 2 o 3, per tant, no queda constància de la tramitació de la fase 1 i, segons els casos, de la fase 2 i part de la 3.

- Els expedients no disposen de cap informe tècnic de diagnosi prèvia elaborat per la Direcció General sobre l'encàrrec rebut com a tal, sinó que aquesta anàlisi està recollida en altres documents que corresponen a fases posteriors a la fase prèvia de tramitació dels expedients, així, pels expedients 22, 26, 35 i 57 està en la mateixa resolució d'aprovació d'inici, per l'expedient 16 en el Document d'objectius i propòsits enviat durant el tràmit de consultes a tercers i, pels expedients 3, 69 i 71 en la resolució definitiva del pla.

En l'expedient 99 la fase de diagnosi es correspon satisfactòriament amb la petició de modificació presentada per part de l'ajuntament afectat i amb l'elaboració d'una memòria justificativa per part de la Direcció General.

De tot això es desprèn que, contràriament al que estableix l'article 70 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, els expedients no recullen el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament per a les resolucions.

B. Acord d'inici de formulació del pla director urbanístic

Una vegada analitzada la petició d'encàrrec indicada en la fase anterior, la Comissió de Territori de Catalunya resol l'inici del procediment de formulació del pla director urbanístic determinant l'entitat que l'ha de formular, d'acord amb l'article 76 del Decret 1/2010, amb la participació dels ajuntaments afectats.

S'ha comprovat satisfactòriament que la Comissió de Territori de Catalunya, o l'òrgan competent en el moment de la seva resolució, va acordar l'inici de la tramitació dels plans directores

urbanístics per 7 dels 10 expedients.²⁴ Per contra, les modificacions dels plans directors urbanístics²⁵ es van tramitar sense cap acord inicial de la Comissió de Territori de Catalunya en què es determinés l'òrgan que havia de formular la modificació, contràriament al que estableix l'article 76 del Decret legislatiu 1/2010, expedients 69 i 71, i l'apartat 1.b de la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012, expedient 99.

C. Avanç del planejament dels plans directors urbanístics

Durant la fase d'avanç de planejament dels plans directors urbanístics, la Direcció General elabora un Document d'objectius i propòsits generals de la iniciativa i un informe de sostenibilitat ambiental preliminar, anomenat Document inicial estratègic. En la fase de participació i consulta, els ajuntaments afectats poden consultar el Document durant el termini d'un mes, abans de l'aprovació inicial del pla director urbanístic. Addicionalment, la Direcció General, de manera potestativa, també sotmet a informació pública per un termini d'un mes, el Document d'objectius i propòsits generals i el Document inicial estratègic.

De la revisió del contingut de cadascun dels expedients s'ha observat el següent:

- Per a tots els expedients s'ha pogut comprovar satisfactòriament la formulació del Document d'objectius i propòsits generals. Aquest document està incorporat en l'expedient de forma individualitzada en 6 dels 10 expedients.²⁶ Pel que fa a la resta, en 3 expedients²⁷ el Document està inclòs en l'acord per sotmetre el pla a informació pública. De nou es posa de manifest una manca d'homogeneïtat en el contingut que ha de conformar un expedient tal com estableix la Llei 39/2015.

Cal esmentar que el Document inicial estratègic únicament es va tramitar pels 7 plans directors urbanístics²⁸ i no per les modificacions,²⁹ en què no es va considerar necessària la seva formulació d'acord amb les finalitats de les modificacions, tal com preveu l'article 118.1 del Decret 305/2006. En aquest sentit, l'article 118.4 del Decret 305/2006 estableix que les modificacions dels plans urbanístics han d'estar integrades per la documentació adequada a la finalitat, el contingut i l'abast de la modificació. La Direcció General no elabora cap informe inicial per a les modificacions de plans directors urbanístics en el qual es detallin formalment i *a priori* els tràmits i documents adients per a la seva tramitació.

24. Expedients 3, 16, 22, 26, 30, 35 i 57.

25. Expedients 69, 71 i 99.

26. Expedients 16, 30, 35, 57, 69 i 71.

27. Expedients 3, 22 i 30.

28. Expedients 3, 16, 22, 26, 30, 35 i 57.

29. Expedients 69 i 71. En la modificació corresponent a l'expedient 99 no era necessària l'aprovació inicial de la modificació del pla d'acord amb el que preveu la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012.

- Per a tots els expedients s'ha comprovat satisfactòriament el procediment de consulta als ajuntaments afectats i a la ciutadania en general mitjançant l'enviament de les notificacions corresponents i també mitjançant la publicació en diaris i en la web del Departament de Territori.

D. Constitució d'una comissió tècnica i una comissió executiva dels plans directors urbanístics

El procediment previst en el Full de ruta estableix que es constitueixi una comissió tècnica i una comissió executiva per a cadascun dels plans directors urbanístics, amb la finalitat de facilitar-ne la formulació.

Malgrat que els responsables de la Direcció General manifesten que en tots els casos es van constituir aquestes comissions, no hi ha cap evidència de la seva constitució, ni del treball realitzat per elles ni de les decisions preses durant el seu funcionament.

E. Aprovació inicial del pla director urbanístic

La resolució d'aprovació inicial dels expedients fiscalitzats només queda recollida en 6 expedients,³⁰ malgrat que s'ha comprovat que tots els plans directors urbanístics fiscalitzats es van aprovar inicialment per la Comissió de Territori de Catalunya o bé per l'organisme competent en el moment de la seva formulació. Per la resta d'expedients, l'aprovació inicial dels plans s'ha obtingut mitjançant la referència que es fa en la resolució definitiva corresponent.³¹

En l'expedient 99 no era necessària l'aprovació inicial de la modificació del pla d'acord amb el que preveu la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012.

F. Informes tècnics sectorials

D'acord amb el que estableix l'article 83.3 del Decret legislatiu 1/2010, simultàniament al tràmit d'informació pública d'un pla director urbanístic, s'ha de sol·licitar un informe als departaments interessats i als organismes afectats per raó de llurs competències sectorials, els quals l'han d'emetre en el termini d'un mes, llevat que una disposició normativa n'autoritzi un de més llarg. Aquesta sol·licitud no és preceptiva pels expedients tramitats segons el procediment establert en la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012, com és el cas de l'expedient 99.

30. Expedients 16, 22, 26, 30, 35 i 57.

31. Expedients 3, 69 i 71.

Adicionalment, la disposició addicional 11a també estableix que correspon als òrgans o als departaments que tenen la respectiva competència sectorial vetllar per l'adequació dels plans directors urbanístics a les determinacions de la legislació sectorial, mitjançant l'emissió dels informes preceptius.

S'ha analitzat el procediment de sol·licitud i recepció dels informes sectorials dels 10 expedients. De l'anàlisi realitzada, cal destacar les observacions següents:

- La Direcció General sí que va sol·licitar els informes sectorials que va considerar pertinents, amb posterioritat a l'aprovació inicial dels plans. Tot i això, en cap dels expedients es motiva formalment el criteri per establir quins informes s'han de sol·licitar o no.
- La Direcció General no disposa d'una relació exhaustiva dels informes sectorials que s'han de sol·licitar per a la formulació dels plans directors urbanístics. Tanmateix, utilitza una guia elaborada pel mateix Departament de Territori en què es detallen els informes que han de ser utilitzats en la tramitació dels plans d'ordenació urbanística municipal i planejament derivat, amb indicació de l'organisme competent, el marc normatiu, el termini i el caràcter de l'informe (preceptiu o facultatiu, vinculant o no vinculant). Si bé la guia pot ser orientativa, no detalla les especificitats dels plans directors urbanístics.

D'acord amb la relació d'informes sectorials de la guia esmentada, la formulació dels instruments de planejament general, entre ells els plans directors, està subjecte a 125 disposicions normatives en l'àmbit de competència de la Generalitat de Catalunya i 31 fora del seu àmbit. El fet que els plans directors urbanístics estiguin subjectes a un marc normatiu tan ampli i dispers suposa una dificultat significativa per a la seva tramitació.

- En general, fins al moment en què la Direcció General rep els informes sectorials sol·licitats, el procediment de tramitació dels plans directors urbanístics està aturat, fet que suposa que s'incrementin els terminis de formulació dels plans, tot això, amb la finalitat de disposar dels informes sectorials corresponents i evitar, d'aquesta manera, la presentació de recursos contra l'acord d'aprovació definitiva dels plans.

A parer de la Sindicatura, el termini màxim pel qual s'ha d'interrompre la tramitació del procediment d'elaboració d'un pla és el corresponent al termini màxim per a l'emissió dels informes preceptius. Aquest termini màxim és d'1 mes, o bé, el termini més llarg que fixi la legislació sectorial determinada, sens perjudici que quan se sol·licita l'informe preceptiu es podria resoldre suspendre el termini màxim del procediment d'aprovació del pla pel termini màxim de 3 mesos; això, amb el benentès que el procediment d'elaboració del pla establis un termini determinat. Un cop transcorregut aquest termini màxim, en cas que no s'hagi emès l'informe sectorial, es tindrà en consideració allò que disposi la normativa sectorial corresponent. Així, en determinades matèries es considerarà que hi ha conformitat de l'òrgan que ha d'emetre l'informe i que pot continuar la tramitació, o bé, en altres matèries s'entén que hi ha disconformitat. En aquells casos en què la normativa sectorial no disposa quines són les conseqüències sobre la tramitació davant la manca d'emissió

de l'informe, un cop exhaurit el termini màxim, no hi ha cap objecció al fet de prosseguir la tramitació.

A més, en cas que l'informe preceptiu s'emetés fora de termini i fos vinculant, a efectes de la formulació del pla director urbanístic s'hauria de tenir en compte si el pla encara no està aprovat definitivament. En cas que l'informe preceptiu no tingués un caràcter vinculant, podria no ser tingut en compte; aquesta decisió s'ha de motivar en la formulació de l'expedient. Per aquells informes no preceptius, un cop exhaurit el termini màxim per a la seva emissió, l'òrgan que tramita els plans directores urbanístics pot prosseguir amb les seves actuacions.

En tot cas, els diferents òrgans i institucions que formen part de la Comissió de Territori de Catalunya, abans de l'aprovació definitiva dels plans, han d'assegurar-se que els informes preceptius hagin estat sol·licitats i hagi transcorregut el termini màxim per emetre'ls. Cal indicar que en l'expedient dels plans no s'inclou cap evidència de la sol·licitud i recepció dels informes, ni dels procediments de seguiment i control que pot realitzar la Comissió del Territori de Catalunya.

- La relació d'informes sol·licitats i rebuts per cada expedient analitzat és la següent:

Quadre 21. Informes sectorials

Expedient	Nombre d'informes sol·licitats			Nombre d'informes rebuts			Informes rebuts (%)		
	GC	Altres	Total	GC	Altres	Total	GC	Altres	Total
3	18	5	23	17	5	22	94,44	94,44	95,65
16	17	3	20	9	3	12	52,94	100,00	60,00
22	17	2	19	12	-	12	70,59	-	63,16
26	23	6	29	15	5	20	65,22	83,33	68,97
30	17	6	23	11	5	16	64,71	83,33	69,57
35	14	5	19	13	3	16	92,86	60,00	84,21
57	17	7	24	15	4	19	88,24	57,14	79,17
69	10	1	11	6	-	6	60,00	-	54,55
71	11	4	15	8	4	12	72,73	100,00	80,00
99*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	144	39	183	106	29	135	73,61	74,36	73,77

Font: Elaboració pròpia.

* D'acord amb el procediment especial de tramitació dels plans directores urbanístics establert en la disposició addicional 8a de la Llei 3/2012 no es va sol·licitar cap informe sectorial.

GC: Generalitat de Catalunya.

El nombre d'informes sol·licitats oscil·la entre 11 i 29, i la mitjana és de 18,30 informes sectorials, o 20,33 sense l'expedient 99 que no en requeria. Els informes rebuts oscil·len entre 6 i 22, i la mitjana és de 13,50 informes. Així, el percentatge d'informes rebuts oscil·la entre 54,55% i 95,65%, i la mitjana és de 73,77%, la qual cosa suposa que es reben aproximadament 3 dels 4 informes sol·licitats de mitjana.

- El termini mitjà ponderat de recepció dels informes sol·licitats i rebuts és el següent:

Quadre 22. Termini mitjà ponderat de recepció dels informes (en mesos)

Expedient	Generalitat de Catalunya	Altres	Total
3	4,65	4,68	4,66
16	2,15	4,17	2,65
22	2,81	-	2,81
26	3,01	2,98	3,01
30	8,59	3,92	7,13
35	8,45	9,00	8,56
57	6,20	5,26	6,00
69	2,99	-	2,99
71	*	*	*
99*	n/a	n/a	n/a
Total	4,87	4,18	4,72

Font: Elaboració pròpia.

* No es disposa de les dates en què es van sol·licitar i rebre els informes sectorials.

n/a: no aplicable.

S'observa que per la formulació dels plans directors urbanístics, el termini mitjà ponderat amb el nombre d'informes rebuts és de 4,72 mesos.

- Els terminis varien també segons quina sigui l'entitat que els ha d'elaborar. Pels 10 expedients fiscalitzats, el nombre d'informes sol·licitats i el termini mitjà entre la sol·licitud dels informes i la seva recepció, per cadascun dels organismes que han participat en la tramitació dels plans directors urbanístics, són els següents:

Quadre 23. Informes sol·licitats i rebuts

Organisme	Nombre d'informes	Termini mitjà de recepció (mesos)
Generalitat de Catalunya		
Direcció General d'Ecosistemes Forestals i Gestió del Medi - Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural	2	10,58
Agència de l'Habitatge de Catalunya	1	9,50
Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial - Departament d'Empresa i Treball	3	8,63
Consorci de l'Autoritat del Transport Metropolità	3	7,46
Oficina Territorial d'Acció i Avaluació Ambiental - Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural	3	7,21
Direcció General de Protecció Civil - Departament d'Interior	6	7,15
Servei de Patrimoni Arqueològic i Paleontològic - Departament de Cultura	1	7,13
Direcció General d'Infraestructures de Mobilitat - Departament de Territori	6	7,04
Servei de Gestió del Litoral - Departament de Territori	3	6,92
Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural	4	6,24
Departament de Salut	2	6,43

Organisme	Nombre d'informes	Termini mitjà de recepció (mesos)
Comissions Territorials del Patrimoni Cultural - Departament de Cultura	5	6,17
Departament d'Educació	2	6,07
Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural - Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural	5	5,16
Agència Catalana de l'Aigua	9	4,88
Consell Català de l'Esport	2	4,52
Direcció General d'Energia, Seguretat Industrial i Seguretat Minera - Departament d'Empresa i Treball	3	4,03
Secretaria de Telecomunicacions, Ciberseguretat i Societat Digital - Departament de la Presidència	2	3,93
Direcció General de Turisme - Departament d'Empresa i Treball	6	3,53
Direcció General de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments - Departament d'Interior	2	3,12
Institut Cartogràfic de Catalunya	7	3,09
Direcció General de Transports i Mobilitat - Departament de Territori	2	2,89
Agència de Residus de Catalunya	7	2,96
Direcció General de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic - Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural	10	2,65
Direcció General de Comerç - Departament d'Empresa i Treball	6	2,50
Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya	2	1,90
Direcció General d'Indústria - Departament d'Empresa i Treball	1	1,47
Institut Català d'Energia	1	1,20
Total Generalitat	106	4,87
Altres		
Demarcació i Servei de Costes de l'Estat a Catalunya	2	12,72
Diputació de Lleida - Servei de Vies i Obres	2	9,25
Diputació de Girona - Servei de Vies Locals	1	5,03
Direcció General d'Aviació Civil - Ministeri de Transport i Mobilitat Sostenible	6	3,58
Direcció General de Planificació i Avaluació de la Red Ferroviària	3	3,06
Demarcació de Carreteres de l'Estat a Catalunya	6	3,03
Diputació de Barcelona - Servei de Vies Locals	2	2,95
Direcció General de Telecomunicacions i Ordenació dels Serveis de Comunicació Audiovisual - Ministeri per a la Transformació Digital i de la Funció Pública	2	2,68
Administrador d'Infraestructures Ferroviàries	5	2,42
Total Altres	29	4,18
Total	135	4,72

Font: Elaboració pròpia.

El termini mitjà entre la sol·licitud i la recepció dels informes sol·licitats a la Generalitat és de 4,87 mesos, mentre que el dels informes sol·licitats en altres àmbits és de 4,18 mesos, lleugerament inferior. Pel que fa als informes sol·licitats dins l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, en 15 de les 28 entitats es supera el termini mitjà de 4,87 mesos, mentre que

en 13 aquest termini ha estat inferior al termini mitjà. En els informes sol·licitats a entitats fora de l'àmbit de la Generalitat, en 3 dels 9 ens s'ha superat el termini mitjà i en 6 el termini ha estat inferior al mitjà.

G. Aprovació definitiva del pla director urbanístic

S'ha comprovat satisfactòriament l'aprovació definitiva de tots els expedients per part de l'òrgan competent, d'acord amb l'article 83 del Decret legislatiu 1/2010.

H. Publicitat de l'aprovació dels plans directors urbanístics

D'acord amb l'article 107 del Decret legislatiu 1/2010 i l'article 23 del Decret 305/2006, s'ha comprovat que les aprovacions definitives de 7 dels 10 expedients³² van ser publicades al DOGC i en 2 diaris de premsa de més divulgació en l'àmbit a què es referien els plans.

En l'expedient 3 la resolució d'aprovació definitiva no es va publicar a cap diari de premsa; en l'expedient 71, que correspon a una modificació d'un pla director urbanístic, la resolució sí que es va publicar al DOGC, però manca la publicació en el diari de premsa corresponent.

I. Contingut dels plans directors urbanístics

L'article 56.2 del Decret legislatiu 1/2010 estableix la documentació que han de contenir els plans directors urbanístics i que, bàsicament, és la següent:

- Els estudis justificatius
- La memòria
- La programació de les actuacions per aplicar-los
- Les bases tècniques i econòmiques per desenvolupar-los
- Els plànols d'informació i d'ordenació
- Les normes que s'han de complir obligadament

A més, els plans directors urbanístics han d'especificar els criteris per fer-ne el seguiment i per a la modificació o la revisió i han d'incloure les determinacions adequades per a les finalitats que persegueixen.

D'acord amb l'article 63.5 del Decret 305/2006, a més de la documentació que assenyalava l'article 56.2 de la Llei d'urbanisme, els plans directors urbanístics han de contenir un informe ambiental, amb el contingut següent:

32. Expedients 16, 22, 26, 30, 35, 57 i 99.

- Determinació dels requeriments ambientals significatius en l'àmbit del pla, que inclou la descripció dels aspectes i elements ambientalment rellevants de l'àmbit objecte de planejament; la determinació dels objectius, criteris i obligacions de protecció ambiental, aplicables en l'àmbit del pla, establerts en la normativa internacional, comunitària, estatal, autonòmica o local, o en els plans d'ordenació territorial, i la definició dels objectius i criteris ambientals adoptats en la redacció del pla.
- Descripció i justificació ambiental de l'ordenació proposada.
- Identificació i avaluació dels probables efectes significatius de l'ordenació proposada sobre el medi ambient.
- Avaluació global del pla i justificació del compliment dels objectius ambientals establerts.
- Descripció de les mesures de seguiment i supervisió previstes, si escau.

De l'anàlisi realitzada, s'ha vist que els expedients fiscalitzats contenen tota la documentació prevista en la normativa, i que aquesta és al Registre de planejament urbanístic de Catalunya (llevat de la programació de les actuacions per aplicar-los). Cal esmentar, però, que el Registre de planejament urbanístic de Catalunya només inclou els expedients vigents. Dels 10 expedients fiscalitzats, l'expedient 3 no és vigent, atès que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va declarar-ne la nul·litat. La documentació d'aquest expedient s'ha obtingut directament de la Direcció General.

Respecte de la tramitació dels plans en els sistemes informàtics del Departament (TEU i/o GEU), cal esmentar que aquests sistemes no permeten identificar amb claredat els documents que, d'acord amb la normativa, han de contenir els plans directors urbanístics. Aquests documents estan en diferents tràmits del procediment, que varien segons l'expedient, no segueixen un ordre preestablert i no estan degudament diferenciats ni classificats. En un mateix expedient poden haver-hi fins a 300 entrades diferents, fet que dificulta la cerca i la identificació dels documents de manera àgil, i és necessari revisar el contingut de tots els tràmits per accedir als documents, fet que suposa una limitació en la seva gestió diària. Cal tenir en compte que els plans directors urbanístics són disposicions de caràcter reglamentari i, per tant, en la seva tramitació s'apliquen les disposicions específiques que regulen l'elaboració dels reglaments, llevat que en una normativa sectorial s'estableixi expressament una aplicació supletòria a la tramitació dels preceptes que regulen l'activitat administrativa. Així, d'acord amb l'article 63 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, els expedients haurien de comprendre el conjunt de documentació preceptiva, numerada i ordenada cronològicament.

El Decret 1/2010 estableix l'obligatorietat que la publicació en el DOGC dels acords d'aprovaçió definitiva dels plans directors urbanístics incloguin un enllaç amb el Registre de planejament urbanístic de Catalunya, que permeti la consulta del contingut dels documents que conformen el pla. En els expedients fiscalitzats, vigents, s'ha pogut verificar que es compleix.

J. Procediment de participació i consulta amb els ajuntaments i la ciutadania

S'ha avaluat el procediment de participació i consulta amb els ajuntaments i la ciutadania per verificar si és adequat i de qualitat. Es considera que un bon procediment de participació i consulta implica més els municipis i la ciutadania en la definició del pla. Els seus suggeriments, al·legacions i consultes, si s'atenen, poden millorar la definició del pla. Una major implicació dels ajuntaments i de la ciutadania també pot suposar un major consens i, per tant, un menor nombre de recursos interposats un cop aprovat el pla.

D'acord amb el Decret 1/2010, s'han de garantir i fomentar els drets d'iniciativa, d'informació i de participació de la ciutadania en els processos urbanístics de planejament i de gestió. Els processos urbanístics de planejament i de gestió, i el contingut de les figures del planejament i dels instruments de gestió estan sotmesos al principi de publicitat, i la ciutadania té dret a consultar el contingut dels instruments de planejament i gestió urbanístics i a ser-ne informada.

Pel que fa als plans directors urbanístics, la Direcció General promou la participació i consulta dels ajuntaments i la ciutadania, que participen en la formulació dels plans, bàsicament en dos fases:

- En la fase d'avanç del planejament, mitjançant la consulta del Document d'objectius i propòsits generals de la iniciativa i l'informe de sostenibilitat ambiental preliminar. La Direcció General promou la participació ciutadana, i ho fa de forma telemàtica mitjançant la web del Departament de Territori. El procés de participació no preveu cap termini màxim ni mínim.

En el cas dels ajuntaments aquesta consulta la realitza la Direcció General mitjançant una notificació individualitzada i per un termini d'1 mes.

D'acord amb el que preveu l'article 23 del Decret 305/2006, l'avanç del planejament també es publica en el DOGC i en dos dels diaris de premsa periòdica de més divulgació en l'àmbit municipal o supramunicipal al qual es refereix el pla (un diari de premsa periòdica en el cas de les modificacions de plans directors urbanístics preexistents).

- En la fase d'aprovació definitiva, mitjançant la consulta de l'aprovació inicial del pla director urbanístic. Aquesta consulta es realitza, tant en el cas de la ciutadania com dels ajuntaments, de manera telemàtica mitjançant la web del Departament per un termini d'1 mes i la publicació en el DOGC i en diaris de premsa periòdica. En el cas dels ajuntaments, posteriorment a aquest mes, els plans se sotmeten per un altre mes més al tràmit d'informació mitjançant una notificació a cadascun dels ens locals inclosos en l'àmbit territorial respectiu.

La Direcció General analitza els suggeriments, les alternatives o les al·legacions que es presenten en el tràmit d'informació pública i consulta. La seva valoració final s'inclou en un apartat específic de l'acord d'aprovació del pla i en l'informe de participació.

L'avaluació del procediment d'informació i consulta dels plans directors urbanístics ha consistit a comprovar la participació dels ajuntaments en la tramitació dels plans i a analitzar les al·legacions presentades i el tractament que se'n fa en l'informe de participació.

Pel que fa a la participació dels ajuntaments, cal esmentar que els ajuntaments afectats van participar en la tramitació dels plans directors urbanístics. Tot i això, cal observar, per l'expedient 22, el següent:

- En l'expedient 22, del 2015, els ajuntaments de Balsareny, Sallent i Súria van participar inicialment en la tramitació del pla. El juny del 2016, l'Ajuntament de Cardona va sol·licitar la inclusió del municipi en l'àmbit territorial del pla ja que desenvolupava una activitat minera que corresponia a l'objecte del pla. Malgrat això, l'octubre del 2016 la Comissió Territorial d'Urbanisme de la Catalunya Central no el va incloure en l'aprovació inicial del pla. Finalment, el març del 2018 la Comissió Territorial d'Urbanisme de la Catalunya Central va haver d'emetre una nova resolució d'aprovació inicial del pla director urbanístic, incloent el municipi de Cardona dins de l'abast territorial del pla. Aquest fet va suposar un allargament en el termini d'aprovació del pla en haver-se de repetir diversos tràmits, ara sí, amb tots els ajuntaments afectats.

Per avaluar les al·legacions presentades s'han analitzat els aspectes següents:

- La integritat de les al·legacions presentades
- La qualitat de la resposta per part de la Direcció General a l'al·legació presentada
- El tractament de les al·legacions de forma agregada o individualitzada
- El grau de detall de les modificacions incorporades en el pla a partir de les al·legacions acceptades.

Així, els expedients es classifiquen en qualitat baixa, mitjana o alta segons els criteris següents:

Quadre 24. Classificació dels expedients

Qualitat	Integritat de les al·legacions	Resposta a les al·legacions	Detall de les modificacions en el Pla per les al·legacions
● Baixa	Únicament es detalla el nombre d'al·legacions rebudes	Sense detall de les respostes a les al·legacions	No és possible identificar les modificacions acceptades respecte de les al·legacions presentades
● Mitjana	Adicionalment s'agrupen per temàtiques	Agrupades per temàtica	Amb inclusió dels canvis introduïts respecte del document inicial a nivell general
● Alta	Identificades individualment	Individualitzada per a cada al·legació	Modificacions identificades per cada al·legació

Font: Elaboració pròpia.

El resultat de la fiscalització és el següent:

Quadre 25. Avaluació de les al·legacions presentades

Expedient	Al·legacions		Criteris avaluats			
	Ajuntaments	Ciutadania	Integritat de les al·legacions	Resposta a les al·legacions	Modificacions en el pla	Avaluació global
3	4	26	●	●	●	●
16	4	4	●	●	●	●
22	24	12	●	●	●	●
26	7	8	●	●	●	●
30	1	24	●	●	●	●
35	35	31	●	●	●	●
57	17	180	●	●	●	●
69	11	14	●	●	●	●
71	11	74	●	●	●	●
99	-	-	n/a	n/a	n/a	n/a
Total	114	373	●	●	●	●

Font: Elaboració pròpia.

Quant a la integritat de les al·legacions, en 4 dels 9 expedients que han rebut al·legacions, no hi ha el seu detall, només s'indica el nombre; en 3 s'indica també el nombre d'al·legacions i en 2 les al·legacions s'identifiquen individualment.

Quant a la resposta a les al·legacions, en els expedients 3, 30 i 71 no hi ha detall de les respostes a les al·legacions, en un expedient les respostes se separen per temàtica i en 5 les respostes s'identifiquen individualment, per cada al·legació.

Pel que fa a les possibles modificacions del pla com a conseqüència de les al·legacions, en 4 expedients no és possible identificar si s'ha modificat el pla, en 5 sí que es poden veure les modificacions i en 3 d'aquests 5, cadascuna de les modificacions es pot identificar amb l'al·legació corresponent.

En línies generals, el tractament que la Direcció General fa de les al·legacions que es reben mitjançant el procediment d'informació i consulta es pot classificar de qualitat mitjana.

4.4. MODIFICACIÓ I VIGÈNCIA DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS

4.4.1. Modificació dels plans directors urbanístics

En aquest apartat s'avalua la qualitat del procediment de formulació dels plans directors urbanístics, i es fa analitzant en quina mesura es modifiquen. D'acord amb el Decret legislatiu 1/2010, els plans directors urbanístics s'aproven definitivament amb una vigència indefinida. Així mateix, també es preveu un procediment de modificació atenent a noves necessitats o a l'oportunitat i la conveniència amb relació a interessos públics i privats concurrents.

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.

Dels 113 expedients donats d'alta en el TEU durant el període 2010-2022, 51 corresponen a modificacions de plans directors urbanístics preexistents. De l'anàlisi realitzada s'extreuen les conclusions següents:

- El 74,51% de les modificacions de plans directors urbanístics preexistents, 38 expedients, 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. Els plans directors urbanístics relatius a les ARES es van regular el 2007 per preveure zones residencials estratègiques que permetessin construir habitatges, com a conseqüència de disfuncions essencials entre les seves determinacions i les necessitats de sòl per crear nous habitatges.

Com a conseqüència dels canvis significatius en el mercat immobiliari que va provocar la crisi econòmica, es va considerar recomanable deixar sense efecte la planificació de les ARES o bé reduir-ne l'àmbit d'actuació. La disposició addicional 8a de la Llei 3/2012 va preveure un procediment especial de modificació de plans directors urbanístics aprovats definitivament abans de l'1 de març del 2012 i que tinguessin per objecte deixar sense efecte o reduir la delimitació i l'ordenació de les ARES com a conseqüència de disfuncions essencials entre llurs determinacions i les necessitats de sòl actuals i futures per crear nous habitatges.

- Pel que fa a la resta de modificacions de plans directors urbanístics, 13 expedients, 8 corresponen a modificacions de plans directors urbanístics aprovats abans del 2010. El període mitjà entre l'aprovació definitiva del pla director urbanístic i l'inici de l'expedient de la seva modificació va ser de 5,30 anys, fet que pot indicar que les modificacions són causades per noves necessitats sorgides després de l'aprovació del pla, i no per defectes en les previsions que contenen els plans.
- Dels 22 plans directors urbanístics aprovats en el període 2010-2022, se'n van modificar 5, un 22,73%. D'aquests, 2 corresponen a modificacions de l'expedient 6, relatiu al pla director urbanístic aprovat el 2013, per a la implantació d'una terminal intermodal de mercaderies al Camp de Tarragona al voltant de la zona industrial de BASF Española, SL. Les necessitats que es van preveure en el pla inicial es van anar modificant uns anys més tard, quan es va modificar el procés productiu de la indústria, fet que va comportar les modificacions esmentades en la ubicació de la terminal intermodal de mercaderies (vegeu l'apartat 4.2.3.1).

4.4.2. Vigència dels plans directors urbanístics

En aquest apartat s'avalua la qualitat del procediment de formulació dels plans directors urbanístics, i es fa analitzant la possible existència de recursos interposats contra el pla director urbanístic, 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. Una sentència estimatòria pot reflectir deficiències en la tramitació del pla com a conseqüència de mancances en els tràmits preceptius, d'una baixa qualitat en la redacció, d'incorreccions en l'objecte planificat, etc.

Les resolucions d'aprovació dels plans directors urbanístics, com a disposicions de caràcter general i d'acord amb l'article 112.3 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, poden ser objecte d'interposició de requeriments i recursos, ja sigui d'alçada, davant de la Comissió de Territori de Catalunya, o contenciós administratiu, davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

De la revisió dels 52 plans directores 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.³³

Per avaluar la qualitat del procediment de tramitació dels plans directores urbanístics s'han analitzat els requeriments i recursos interposats i les sentències dictades. A partir de la revisió del contingut dels 22 expedients de plans directores urbanístics (sense incloure les modificacions de plans) donats d'alta i aprovats durant el període 2010-2022³⁴ s'ha obtingut la informació següent:

Quadre 26. Recursos i requeriments als plans directores urbanístics

Concepte	Nombre	Percentatge
Recurs d'alçada		
Estimat	1	
Desestimat	35	
En tràmit	49	
Total Recurs d'alçada	85	29,9
Recurs contenciós administratiu		
Estimat	22	
Desestimat	79	
En tràmit	71	
Total Recurs contenciós administratiu	172	60,6
Requeriment entre administracions		
No acceptat	10	
Acceptat	6	
En tràmit	11	
Total Requeriment entre administracions	27	9,5
Total	284	100,0

Font: Elaboració pròpia.

Per al conjunt dels 22 expedients aprovats a 31 de desembre del 2023, s'observa que s'han interposat de mitjana 3,86 recursos d'alçada, 7,82 recursos contenciosos administratius i 1,23 requeriments entre administracions, contra les resolucions d'aprovació dels plans directores urbanístics donats d'alta en el període 2010-2022. Tot i això, cal indicar que 2 plans

33. Expedients 3, 13 i 15 (vegeu l'annex 6.1).

34. Expedients 1, 2, 3, 5, 6, 13, 15, 16, 18, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 37 i 57 (vegeu l'annex 6.1).

directors urbanístics³⁵ concentren 210 dels requeriments i recursos presentats, el 73,94% del total. Si no es tenen en compte aquests 2 expedients, pels 20 restants la mitjana de recursos d'alçada, recursos contenciosos administratius i requeriments entre administracions és de 0,35, 5,30 i 0,30, respectivament.

Així, doncs, 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. Aquest baix percentatge pot posar de manifest que la tramitació de l'expedient és correcta, en termes generals, si bé hi ha una elevada conflictivitat en l'aprovació d'un pla director urbanístic que fa que els diferents agents implicats o involucrats presentin recursos, tot i els procediments de participació i consulta dels ajuntaments i de la ciutadania previstos en la normativa.

D'aquests recursos estimats, s'han analitzat les causes que han motivat la nul·litat total o parcial dels plans directors urbanístics per part del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que han estat les següents:

Quadre 27. Causes de nul·litat dels plans directors urbanístics

Motiu	Percentatge
Vulneració de l'autonomia municipal	31,25
Incompliments normatius (a)	15,62
Repartiment no equitatiu de les càrregues urbanístiques	15,62
Mancances en la tramitació (b)	12,50
Manca de viabilitat econòmica	9,38
Classificació incorrecta del sòl	9,38
Manca de coherència i racionalitat en l'ordenació	6,23
Total	100,00

Font: Elaboració pròpia.

Notes:

- (a) Vulneració de competències estatals, incompliments de normativa de transport, ambiental o de prevenció de riscos.
- (b) Mancances en el procés de participació ciutadana, carències en l'estudi de mobilitat i altres.

Les causes concretes de la nul·litat total per als expedients 3, 13 i 15 són la vulneració de l'autonomia municipal (expedients 13 i 15), els incompliments normatius ambientals (expe-

35. Expedient 37, corresponent al Pla director urbanístic de revisió dels sòls no sostenibles del litoral gironí, i 57, corresponent al Pla director urbanístic dels sòls no sostenibles del litoral de Malgrat de Mar a Alcanar (vegeu l'annex 6.1).

dient 3), el repartiment no equitatiu de les càrregues (expedients 3 i 13) i mancances en la tramitació en els estudis de la mobilitat i en la viabilitat econòmica (expedients 3 i 15).

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.

Cal destacar, també, els incompliments normatius o les mancances en la tramitació, que suposen un 15,62% i un 12,50% de les causes de nul·litat, respectivament. Una bona anàlisi legislativa i una millora en la tramitació de l'expedient podrien fer disminuir els recursos en aquest sentit i, per tant, millorar-ne la tramitació.

5. RESPONSABILITATS

5.1. DE LA DIRECCIÓ DE L'ENTITAT

Al Departament de Polítiques Digitals i Territori, mitjançant bàsicament la Direcció General d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Arquitectura de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, li correspon l'exercici de les atribucions pròpies de la Generalitat en l'àmbit de la planificació territorial i l'urbanisme, que inclou, entre d'altres, les atribuïdes als plans directores urbanístics, de conformitat amb el marc normatiu i del control intern que consideri necessari per permetre la tramitació i l'aprovació dels plans directores urbanístics lliures d'in-correccions materials a causa de frau o error.

A més, el Departament ha de garantir que el procediment de tramitació i aprovació dels plans directores urbanístics és conforme a les normes aplicables i establir el sistema de control intern que consideri necessari per a aquesta finalitat.

5.2. DE LA SINDICATURA

Els objectius, l'abast i la metodologia utilitzada en el treball de fiscalització de la Sindicatura, d'acord amb el que s'exposa en l'apartat 1.1 de la introducció i en l'apartat 4, Resultats de la fiscalització, són obtenir una seguretat limitada que el procediment de tramitació dels plans directores urbanístics corresponents al període 2020-2022 estan lliures d'in-correccions materials a causa de frau o error, aplicant els procediments de fiscalització descrits, i emetre'n un informe de fiscalització amb conclusions.

Aquest grau de seguretat limitada no garanteix que una fiscalització realitzada de conformitat amb els principis fonamentals de fiscalització dels òrgans de control extern i les normes internacionals d'auditoria adaptades al sector públic detecti sempre una incorrecció material quan existeix. Les incorreccions poden ser degudes a frau o a error i es consideren materials si, individualment o de manera agregada, es pot preveure raonablement que influeixen en les decisions que els usuaris prenen.

6. ANNEXOS

6.1. RELACIÓ DE PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS (2010-2022)

Quadre 28. Plans directors urbanístics. Període 2010-2022

Id.	Número d'expedient	Municipi	Descripció
Plans directors urbanístics			
1	2011 / 046061 / C	Montferrer i Castellbó	Pla director urbanístic aeroportuari de l'aeroport Andorra - La Seu d'Urgell
2	2012 / 047339 / E	Alcanar	Pla director urbanístic, construccions agrícoles tradicionals de les Terres de l'Ebre
3	2012 / 049607 / C	Cerdanyola del Vallès	Pla director urbanístic per a la delimitació i ordenació del Centre Direccional de Cerdanyola
4	2013 / 050328 / C	Vilamallà	Pla director urbanístic de delimitació per a la implantació d'una terminal logística intermodal a l'Empordà i modificació puntual del Pla director urbanístic del sistema urbà de Figueres
5	2013 / 050403 / C	Martorell	Pla director urbanístic d'infraestructures Martorell-Abreia
6	2013 / 050598 / T	Reus	Pla director urbanístic de delimitació per a la implantació d'una terminal intermodal de mercaderies al Camp de Tarragona
7	2013 / 051152 / N	Òdena	Pla director urbanístic aeroportuari de l'aeròdrom d'Igualada-Òdena
8	2013 / 051322 / N	Igualada	Pla director urbanístic Parc d'Innovació del Cuir i la Marroquineria i modificació puntual del Pla director urbanístic de la Conca d'Òdena
9	2013 / 051431 / C	Castellet i la Gornal	Pla director urbanístic LOGIS intermodal Penedès
10	2013 / 051483 / G	Figueres	Pla director urbanístic LOGIS intermodal Empordà
11	2013 / 052537 / G	Salt	Pla director urbanístic d'activitat econòmica Salt-Vilablareix
12	2013 / 052568 / B	Santa Perpètua de Mogoda	Pla director urbanístic Eix Riera de Caldes Sud
13	2013 / 052569 / M	L'Hospitalet de Llobregat	Pla director urbanístic Gran Via - Llobregat
14	2013 / 052570 / G	Salt	Pla director urbanístic sector d'activitat Salt-Vilablareix
15	2014 / 053067 / M	Gavà	Pla director urbanístic dels àmbits d'activitat econòmica del Delta del Llobregat
16	2014 / 053100 / C	Girona	Pla director urbanístic aeroportuari de l'aeròdrom de la Cerdanya
17	2014 / 053942 / C	Castelló d'Empúries	Pla director urbanístic aeroportuari de l'aeròdrom d'Empuriabrava
18	2014 / 054030 / N	Sant Fruitós de Bages	Pla director aeroportuari de l'aeròdrom Barcelona/Bages

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA – INFORME 14/2025

Id.	Número d'expedient	Municipi	Descripció
19	2014 / 055554 / C	Vilafranca del Penedès	Pla director urbanístic d'Enoturisme
20	2014 / 055558 / C	Bagà	Pla director urbanístic de les estacions d'esquí La Molina - Masella
21	2014 / 054638 / T	Vila-seca	Pla director urbanístic de reordenació de l'àmbit del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou
22	2015 / 057309 / N	Súria	Pla director urbanístic de l'activitat minera al Bages
23	2015 / 057316 / B	Martorell	Pla director urbanístic d'activitat econòmica del Baix Llobregat Nord
24	2015 / 057908 / C	Altafulla	Pla director urbanístic d'extinció dels sectors no sostenibles
25	2016 / 059739 / C	Vic	Pla director urbanístic de les instal·lacions ramaderes
26	2016 / 060650 / C	La Baronia de Rialb	Pla director urbanístic de l'embassament de Rialb
27	2016 / 060651 / C	Castellar de N'Hug	Pla director urbanístic Vies Blaves Barcelona
28	2016 / 060920 / M	Sant Adrià de Besòs	Pla director urbanístic d'ordenació del front litoral en l'àmbit de les Tres Xemeneies
29	2016 / 062074 / B	Vilassar de Mar	Pla director urbanístic d'espais agrícoles a la plana litoral del Baix Maresme
30	2017 / 064145 / M	Cerdanyola del Vallès	Pla director urbanístic del Centre direccional de Cerdanyola del Vallès
31	2017 / 064149 / N	Igualada	Pla director urbanístic de l'activitat econòmica de la Conca d'Òdena i Modificació puntual del Pla director urbanístic de la Conca d'Òdena
32	2017 / 065084 / C	Barcelona	Pla director urbanístic dels aparcaments d'intercanvi modal transport públic - vehicle privat (P&R) a l'àmbit del sistema tarifari integrat de l'ATM de l'àrea de Barcelona
33	2018 / 066163 / C	Castellet i la Gornal	Pla director urbanístic de l'activitat econòmica Sant Marçal - Cal Vies
34	2018 / 067334 / P	Lleida	Pla director urbanístic de revisió dels sòls no sostenibles dels municipis de l'Alt Pirineu
35	2018 / 067068 / C	Alcanar	Pla director urbanístic de les activitats de càmping
36	2018 / 067557 / G	Begur	Pla director urbanístic de revisió dels sòls no sostenibles de les comarques gironines
37	2018 / 067860 / G	Begur	Pla director urbanístic de revisió dels sòls no sostenibles del litoral gironí
38	2018 / 068006 / M	Sant Adrià de Besòs	Pla director urbanístic de transformació de la C-31 al tram Sant Adrià de Besòs - Badalona
39	2018 / 068008 / M	Santa Coloma de Cervelló	Pla director urbanístic de la Colònia Güell
40	2018 / 068009 / T	Vila-rodon	Pla director urbanístic d'activitat econòmica Les Planes del Guardiola
41	2019 / 068212 / G	Figueres	Pla director urbanístic del sector FI-09 de sòl industrial Pla d'Hostalets
42	2019 / 069665 / C	El Prat de Llobregat	Pla director urbanístic de la terminal logística intermodal del Port de Barcelona
43	2019 / 070019 / N	Sant Fruitós de Bages	Pla director urbanístic per a l'àmbit de l'Agulla
44	2019 / 070287 / N	Igualada	Pla director urbanístic del barri del Rec
45	2020 / 071905 / N	Barcelona	Consulta sobre el Pla director urbanístic dels aparcaments d'intercanvi modal transport públic - vehicle privat a l'àmbit del sistema tarifari integrat de l'ATM de l'àrea de Barcelona OAA20200039

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA – INFORME 14/2025

Id.	Número d'expedient	Municipi	Descripció
46	2020 / 071916 / L	Bell-lloc d'Urgell	Pla director urbanístic d'activitat econòmica de Torredembarques - Quatre Pilans i Moredilla
47	2020 / 072022 / T	Tarragona	Pla director urbanístic metropolità del Camp de Tarragona
48	2020 / 072026 / G	Girona	Pla director urbanístic metropolità de Girona
49	2020 / 072049 / N	Vic	Pla director urbanístic d'activitat econòmica de la Plana de Vic
50	2020 / 072052 / G	Girona	Pla director urbanístic d'activitat econòmica de l'entorn de l'aeroport de Girona
51	2020 / 072055 / T	Vila-rodona	Pla director urbanístic d'activitat econòmica de l'Alt Camp
52	2020 / 072056 / L	Lleida	Pla director urbanístic d'activitat econòmica de la Plana de Lleida
53	2020 / 073268 / B	Sant Andreu de Llavaneres	Pla director urbanístic portuari del port del Balís
54	2020 / 073308 / C	Portbou	Pla de protecció i ordenació del litoral
55	2020 / 073328 / M	L'Hospitalet de Llobregat	Pla director urbanístic Biopol - Gran via
56	2021 / 073593 / T	Salou	Pla director urbanístic portuari del Port esportiu de Salou
57	2021 / 073769 / C	Alcanar	Pla director urbanístic de revisió dels sòls no sostenibles del litoral de Malgrat de Mar a Alcanar
58	2021 / 075069 / G	Caldes de Malavella	Pla director urbanístic PGA Catalunya Resort
59	2021 / 075937 / G	Palamós	Pla director urbanístic portuari del Port de Palamós
60	2022 / 078463 / T	Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant	Pla director urbanístic portuari del Port de l'Hospitalet de l'Infant
61	2022 / 078473 / T	Alió	Pla director urbanístic d'activitat econòmica d'Alió i Vila-rodona
62	2022 / 079423 / M	Cerdanyola del Vallès	Pla director urbanístic del Campus de la Universitat Autònoma de Barcelona
Modificació de pla director urbanístic			
63	2012 / 047376 / M	L'Hospitalet de Llobregat	Modificació puntual de la normativa del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit del Barcelonès, pel que fa a La Remunta, de l'Hospitalet de Llobregat, que inclou l'ordenació volumètrica de les illes 4 i 6
64	2012 / 048220 / N	Igualada	Modificació del Pla director urbanístic de l'ARE Fàtima Nord
65	2012 / 049010 / C	Balaguer	Modificació del Pla director urbanístic de Terres de Ponent per deixar sense efecte l'ARE de Balaguer
66	2012 / 049012 / C	Móra d'Ebre	Modificació Pla director urbanístic de les ARES de Terres de l'Ebre i dels Colomers
67	2012 / 049225 / G	Garriguella	Modificació puntual i refosa del Pla director urbanístic del sòl no urbanitzable de la Serra de Rodes i entorns
68	2012 / 049608 / C	Roda de Ter	Modificació del Pla director urbanístic de les colònies del Ter i del Freser
69	2013 / 050280 / V	Vielha e Mijaran	Modificació del Pla director urbanístic de la Val d'Aran
70	2013 / 050327 / C	Palamós	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de les comarques gironines relativa a la PMU-09 Roqueta
71	2013 / 050404 / C	Alella	Modificació del Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC-1) i del Pla director urbanístic dels sistemes costaners integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat (PDUSC-2) relativa a la modificació i a la unificació de les normes urbanístiques d'ambdós instruments DU

Id.	Número d'expedient	Municipi	Descripció
72	2013 / 050708 / G	Palafrugell	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de les comarques Gironines, per a deixar sense efecte les ARES SUD 1.1 Piverd Est, Pi i Maragall PMU 1.7-1.9 i SUD 1.4 el Terme, de Palafrugell
73	2013 / 050916 / M	L'Hospitalet de Llobregat	Segona modificació puntual de la normativa del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit del Barcelonès, pel que fa a La Remunta
74	2013 / 051335 / M	Badalona	Modificació puntual del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit del Barcelonès, pel que fa a les ARES de l'Estrella i Sant Crist
75	2013 / 051459 / G	Figueres	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit de les comarques gironines, relatiu a les de Figueres, Horta de Capallera - Cendrassos Nord i Carretera de Llers
76	2013 / 052647 / B	Granollers	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Vallès Oriental, per a deixar sense efecte la del Sector 129, La Bòbila
77	2014 / 052742 / M	El Prat de Llobregat	Modificació puntual del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit del Baix Llobregat, en relació amb les normes urbanístiques i als paràmetres d'ordenació de la de l'Eixample Sud
78	2014 / 052908 / T	La Canonja	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Camp de Tarragona, per deixar sense efecte la de la Canonja
79	2014 / 053060 / T	Reus	Modificació puntual del Pla director urbanístic de les ARES del Camp de Tarragona, per tal de deixar sense efecte la del Passeig Nord
80	2014 / 053640 / N	Manresa	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de les Comarques Centrals, per a deixar sense efecte la del Sector Est, de Manresa
81	2014 / 053792 / M	Badalona	Modificació puntual del Pla director urbanístic de les ARES del Barcelonès, pel que fa a l'àrea de l'Estrella
82	2014 / 053793 / M	Badalona	Modificació P del Pla director urbanístic de les ARES del Barcelonès, pel que fa a l'àrea de Sant Crist
83	2014 / 053880 / B	Pineda de Mar	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Maresme, per deixar sense efecte la de Pineda Centre
84	2014 / 054043 / G	Girona	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de les Comarques Gironines, per deixar sense efecte la d'Avellaneda-Aragó i la de Mas Marroc
85	2014 / 054630 / B	Argentona	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit del Maresme, per deixar sense efecte la de Cros
86	2015 / 056053 / B	Castellar del Vallès	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Vallès Occidental, per deixar sense efecte la de Turuguet
87	2015 / 056655 / B	Olesa de Montserrat	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit del Baix Llobregat, per deixar sense efecte les dels sectors 1 i 8
88	2015 / 056661 / B	Malgrat de Mar	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit del Maresme, per deixar sense efecte la de l'Escultor Clarà
89	2015 / 056986 / G	Olot	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit de les comarques gironines, per deixar sense efecte la de Mas Bosser
90	2015 / 057339 / C	Mataró	Modificació del Pla director urbanístic per a la concreció i delimitació de la reserva de sòl per a la línia orbital ferroviària
91	2016 / 060806 / B	Martorell	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit del Baix Llobregat, per a modificar la de La Sínia II / Horta de la Vila
92	2016 / 060826 / G	Girona	Modificació del Pla director urbanístic del sistema urbà de Girona

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA – INFORME 14/2025

Id.	Número d'expedient	Municipi	Descripció
93	2016 / 060931 / P	Alins	Modificació del Pla director urbanístic del Pallars Sobirà
94	2016 / 061796 / M	Esplugues de Llobregat	Modificació puntual del Pla director urbanístic de les ARES del Baix Llobregat, pel que fa al sector Montesa
95	2016 / 061796 / M bis	Esplugues de Llobregat	Modificació puntual del Pla director urbanístic de les ARES del Baix Llobregat, pel que fa al sector Montesa
96	2016 / 062173 / T	Reus	Modificació del Pla director urbanístic de delimitació per a la implantació d'una terminal intermodal de mercaderies al Camp de Tarragona
97	2017 / 064442 / N	Sant Joan de Vilatorrada	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de la Catalunya Central per deixar sense efecte la SUBd-03 Collbaix
98	2017 / 064801 / M	Cornellà de Llobregat	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Baix Llobregat, pel que fa al sector Ribera-Salines
99	2018 / 066009 / C	Sabadell	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Vallès Occidental, per deixar sense efecte les de Can Puiggener i de Torre-romeu
100	2018 / 068050 / M	Montcada i Reixac	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Vallès Occidental, per deixar sense efecte la de Can Duran
101	2019 / 069331 / T	Falset	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Camp de Tarragona, per deixar sense efecte la de Sant Gregori
102	2019 / 070017 / T	Reus	Modificació del Pla director urbanístic de delimitació per a la implantació d'una terminal intermodal de mercaderies al Camp de Tarragona
103	2019 / 070017 / T bis	Reus	Modificació del Pla director urbanístic de delimitació per a la implantació d'una terminal intermodal de mercaderies al Camp de Tarragona
104	2020 / 070928 / T	Vila-seca	Modificació del Pla director urbanístic del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou
105	2020 / 071049 / N	Súria	Modificació del Pla director urbanístic de l'activitat minera al Bages
106	2020 / 071889 / L	Lleida	Modificació del Pla director urbanístic de l'ARE Lleida
107	2020 / 071914 / T	Santa Oliva	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Camp de Tarragona, per deixar sense efecte la del Molí Baix
108	2020 / 072958 / N	Sant Joan de Vilatorrada	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de la Catalunya Central, per a deixar sense efecte la de SUBd-03 Collbaix
109	2021 / 073722 / L	Mollerussa	Modificació del pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit de Ponent (Terres de Lleida) en relació a la de Mollerussa
110	2021 / 076721 / B	Granollers	Modificació puntual del Pla director urbanístic per a l'ordenació del Circuit de velocitat de Barcelona-Catalunya
111	2022 / 077185 / B	Parets del Vallès	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES del Vallès Oriental, per donar viabilitat a la de Can Fradera
112	2022 / 078308 / C	Vic	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de les comarques centrals, per a deixar sense efecte la Bòvila i El Graell
113	2022 / 079433 / G	Figueres	Modificació del Pla director urbanístic de les ARES de l'àmbit de les Comarques Gironines pel que fa a les d'Horta Capellera - Cendrassos Nord i Carretera de Llers

Font: Elaboració pròpia.

6.2. COMISSIÓ DE TERRITORI DE CATALUNYA I COMISSIONS TERRITORIALS D'URBANISME

Comissió de Territori de Catalunya

La Comissió de Territori de Catalunya és l'òrgan administratiu de la Generalitat de Catalunya competent en matèria de política territorial i urbanisme. Té el caràcter d'òrgan consultiu superior en aquestes matèries i, pel que fa a la tramitació i aprovació dels plans urbanístics, d'òrgan resolutori superior.

La Comissió Territorial de Catalunya ha anat modificant la seva denominació. Així, des de l'entrada en vigor del Decret legislatiu 1/2010 i fins al 29 de febrer del 2012 s'anomenava Comissió d'Urbanisme de Catalunya, des de l'1 de març del 2012 i fins el 30 d'abril del 2020, Comissió de Política Territorial i d'Urbanisme de Catalunya i, a partir d'aquesta data, Comissió de Territori de Catalunya.

Aquesta comissió està presidida per la persona titular del departament competent en matèria de política territorial i urbanisme, la vicepresidència primera és exercida per la persona titular de l'òrgan administratiu competent en matèria de política territorial i urbanisme immediatament inferior jeràrquicament al que exerceix la presidència, i la vicepresidència segona, per la persona titular de la direcció general competent en matèria d'urbanisme. Com a vocals en formen part:

- Una persona en representació de cadascun dels departaments de la Generalitat
- Setze persones membres dels ens locals designades per les organitzacions associatives d'entitats locals més representatives de Catalunya
- Una persona en representació dels consells de vegueria
- Nou persones designades per la persona titular en matèria de política territorial a proposta dels col·legis professionals
- Cinc persones de reconegut prestigi professional o acadèmic en matèria d'urbanisme, d'habitatge i de medi ambient
- Una persona en representació de l'Institut d'Estudis Catalans
- Una persona en representació de l'Ajuntament de Barcelona
- Una persona en representació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
- Una persona en representació del Consell General de Cambres de Comerç de Catalunya

Comissions territorials d'urbanisme

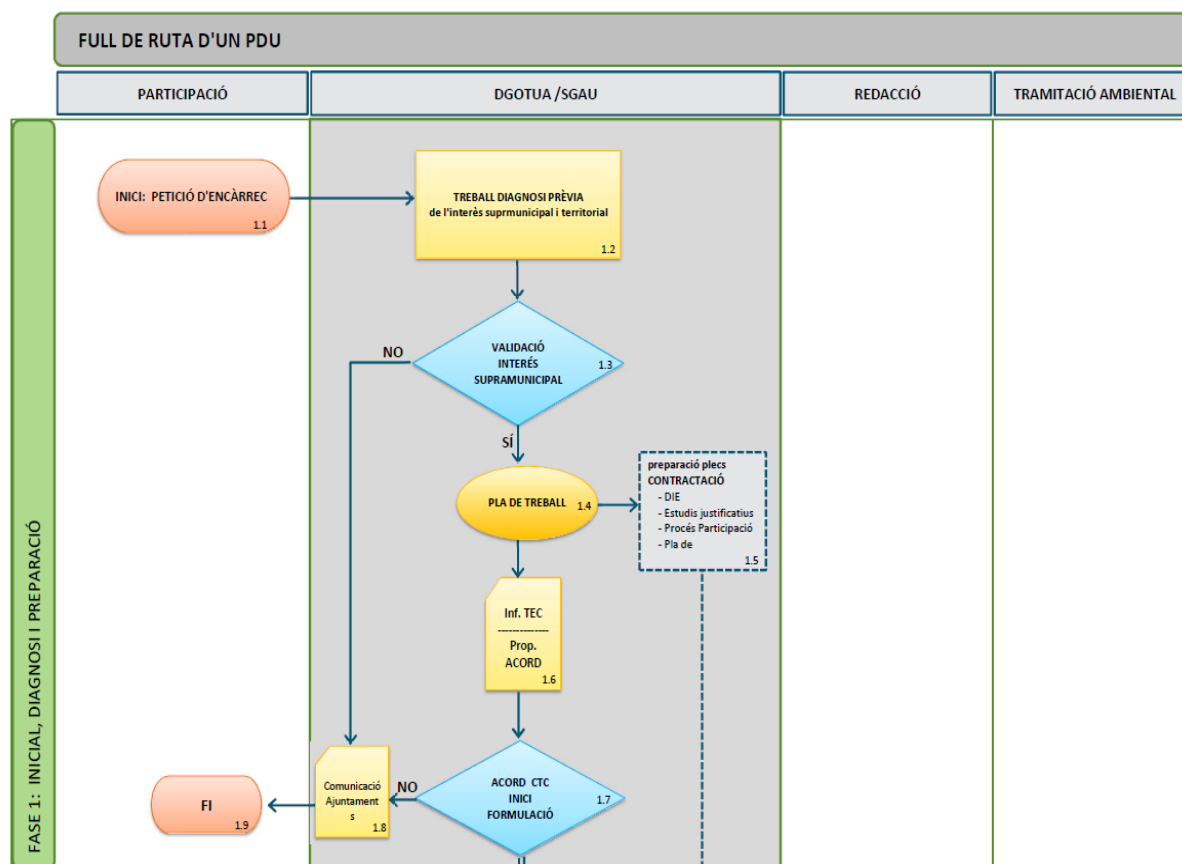
Les comissions territorials d'urbanisme són òrgans urbanístics de la Generalitat que s'adscriuen al departament competent en matèria d'urbanisme i que compleixen les funcions de

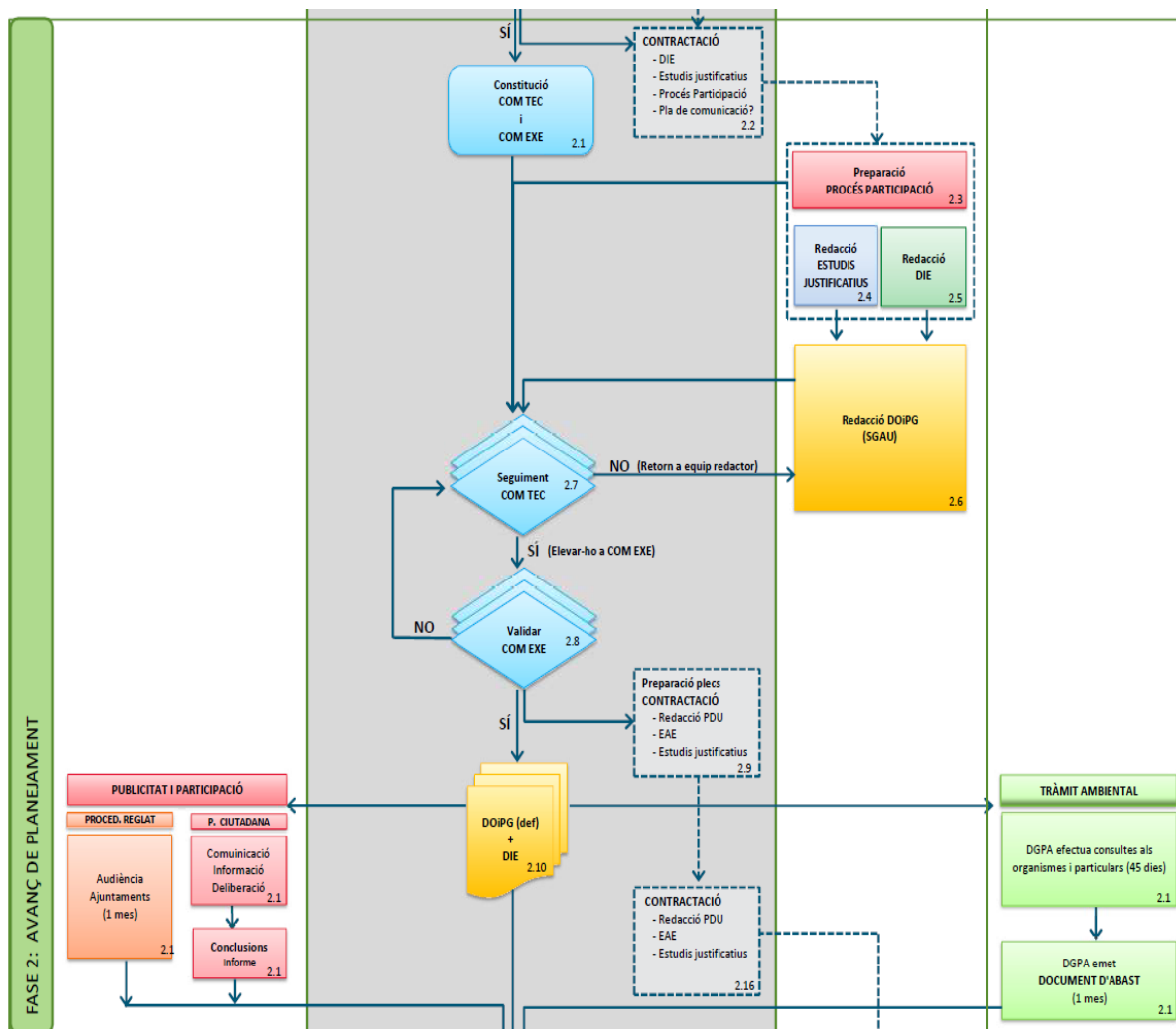
caràcter informatiu, gestor i resolutiu i, a instància dels ajuntaments, també de caràcter interpretatiu. Fins al 17 de març del 2023, també tenien la competència de fer l'aprovació inicial dels plans directors urbanístics, en general. Les diferents comissions territorials es preveuen en el Decret 68/2014, del 20 de maig, pel qual es regula la composició i el funcionament intern dels òrgans urbanístics de la Generalitat de caràcter col·legiat. Són les següents:

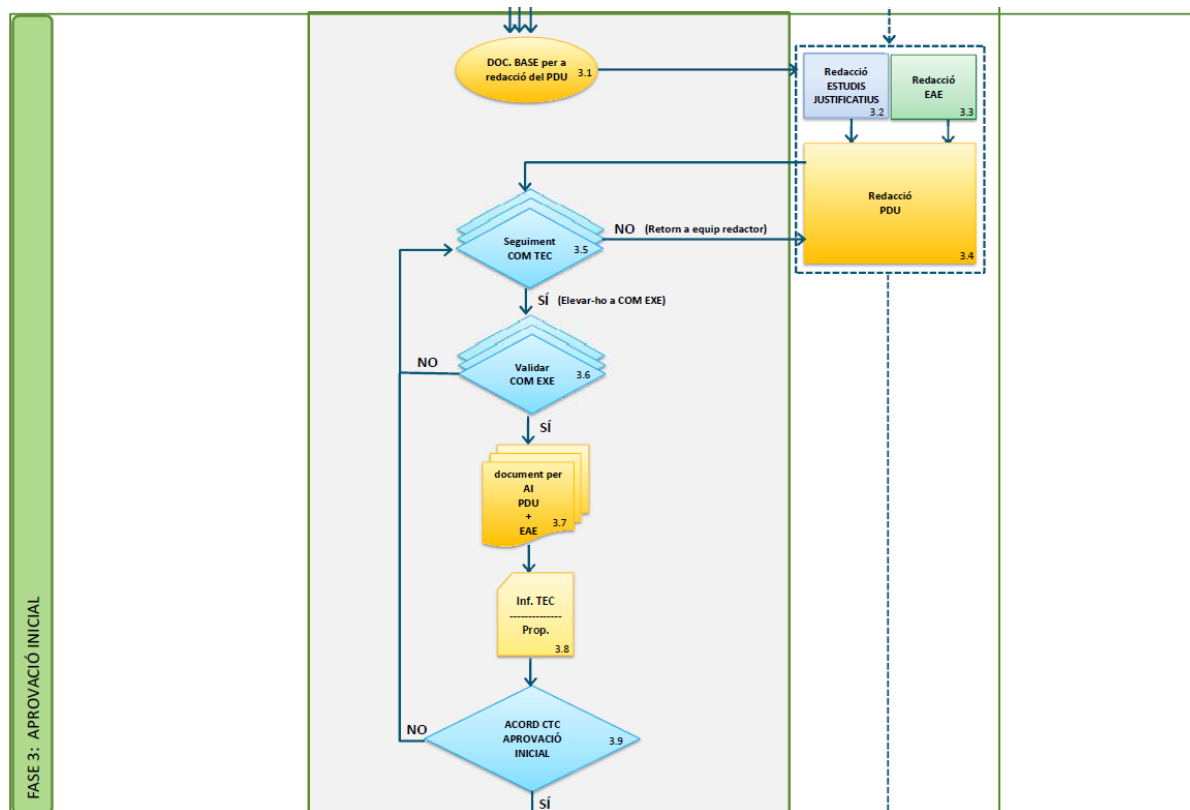
1. Comissió Territorial d'Urbanisme de l'Alt Pirineu, que inclou les comarques de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussà i el Pallars Sobirà.
2. Comissió Territorial de l'Arc Metropolità de Barcelona, que inclou la comarca del Vallès Oriental i els municipis de les comarques del Baix Llobregat, Maresme i Vallès Occidental que no formen part de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
3. Comissió Territorial de la Catalunya Central, que inclou les comarques del Bages, el Berguedà, el Moianès, d'Osona, el Solsonès i 8 dels 33 municipis de l'Anoia.
4. Comissió Territorial de Girona, que inclou les comarques de l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany, el Ripollès i la Selva.
5. Comissió Territorial de Lleida, que inclou les comarques de Garrigues, la Noguera, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià i l'Urgell.
6. Comissió Territorial del Camp de Tarragona, que inclou les comarques de l'Alt Camp, el Baix Camp, la Conca de Barberà, el Priorat i el Tarragonès.
7. Comissió Territorial de les Terres de l'Ebre, que inclou les comarques del Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta.
8. Comissió Territorial de Val d'Aran.
9. Comissió Territorial del Penedès, que inclou les comarques de l'Alt Penedès, el Garraf i l'Aïnoa, llevat de 8 dels 33 municipis de l'Anoia.
10. Comissió Territorial de l'Àmbit metropolità de Barcelona, que engloba els municipis que integren l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

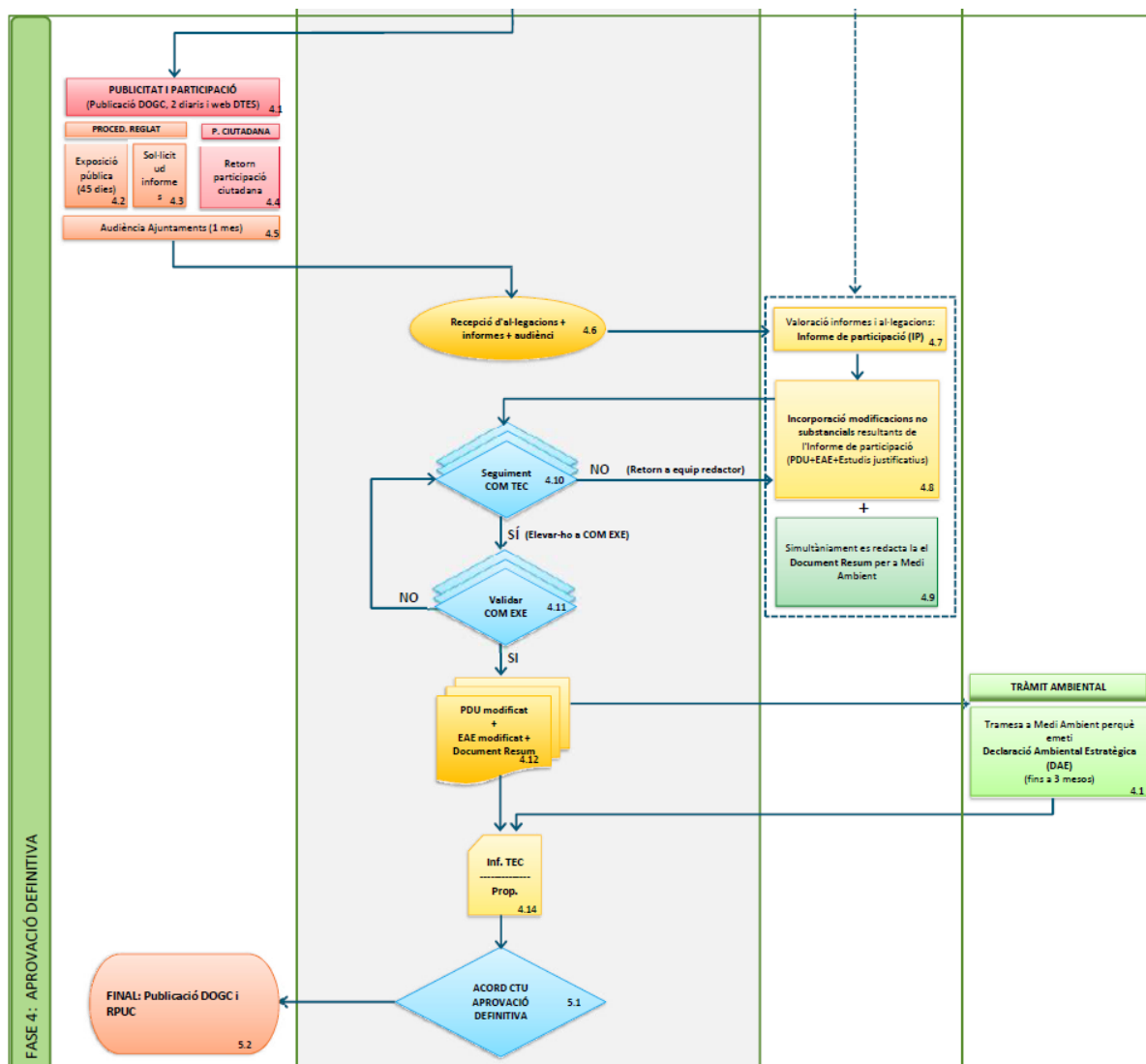
6.3. PROCEDIMENT DE TRAMITACIÓ I APROVACIÓ D'UN PLA DIRECTOR URBANÍSTIC

A continuació s'inclou un diagrama de flux relatiu al procediment de tramitació i aprovació d'un pla director urbanístic. Està dividit en les 4 fases, la fase 1, inicial, de diagnosi i de preparació; la fase 2, d'avanç del planejament; la fase 3, d'aprovació inicial i la fase 4, d'aprovació definitiva. Al final de la fase 4, hi ha una llegenda amb el significat de les abreviacions.

Diagrama 3. Procediment de tramitació i aprovació d'un pla director urbanístic







Font: Direcció General d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Arquitectura de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica

Clau:

CTC: Comissió de Territori de Catalunya

COM EXE: Comissió executiva

COM TEC: Comissió tècnica

DAE: Declaració ambiental estratègica

DGOTUA: Direcció General d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Arquitectura

DGPA: Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural

DIE: Document inicial estratègic

DOiPG: Document d'objectius i propòsits generals

DTES: Departament de Territori i Sostenibilitat

EAE: Estudi ambiental estratègic

PDU: Pla director urbanístic

RPUC: Registre de planejament urbanístic de Catalunya

SGAU: Subdirecció General d'Actuacions Urbanístiques

6.4. MEMÒRIES DEL PROGRAMA PRESSUPOSTARI 542, ORDENACIÓ DEL TERRITORI I URBANISME

6.4.1. Memòria del programa en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020

	PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2020 MEMÒRIES DE PROGRAMES
AGRUPACIÓ	: Territori i Sostenibilitat
PROGRAMA PRESSUPOSTARI:	542. Ordenació del territori i urbanisme
Pla de Govern: 2. Una economia pròspera, responsable i sostenible. Per un nou model productiu i una fiscalitat justa Pla Departamental: 1. Disposar d'un territori ordenat que aprofiti les potencialitats i respecti les singularitats i els valors naturals i socials	
Diagnòstic de la situació Necessitat a la qual fa front el programa: L'ordenació territorial i urbanística constitueix la base física de la nostra economia, de la nostra qualitat de vida i de la nostra potencialitat com a societat. La localització i distribució en l'espai dels diferents usos del sòl condicionen fortament tres paràmetres d'una enorme transcendència per al present i el futur del nostre país, com són: l'eficiència i viabilitat econòmica del conjunt, l'equilibri territorial i la preservació dels actius territorials més valuosos. Per donar una resposta adequada a aquestes qüestions esdevé imprescindible definir una estratègia territorial global i el màxim de compartida socialment; desenvolupar els criteris, procediments i instruments necessaris per fer-la possible: identificar i gestionar amb precaució els recursos territorials que són essencials per afrontar el futur col·lectiu amb les millors condicions; tractar adequadament els territoris singulars; i facilitar i promoure projectes territorials amb capacitat tractora de l'economia; Així mateix les polítiques urbanes tenen un rol destacat en assolir el repte de la sostenibilitat social, ambiental i econòmica en els hàbitats urbans.	
Població objectiu: Aquest programa afavoreix el conjunt de la població de Catalunya de la qualitat de vida i en l'esfera econòmica en tant que posa les bases per un desenvolupament eficient; i ho fa sense descuidar aquells territoris amb dificultats específiques (reequilibri territorial), sense comprometre les possibilitats de les generacions futures (sostenibilitat), i entenent que l'escala humana ha d'emergir com a base sobre la que planificar i dissenyar les polítiques territorials i urbanístiques.	
Descripció detallada de la necessitat: L'ordenació territorial i l'urbanisme municipal són la base per a un desenvolupament sostenible des de l'òptica social, ambiental i econòmica. Una dispersió elevada dels teixits residencials, dels equipaments o del sòl per activitat econòmica, per exemple, requereix d'una sobredotació infraestructural (inversions i costos de manteniment), genera sobre costos vinculats a la mobilitat (consum energètic, emissions atmosfèriques, despesa en transport públic) i compromet les potencialitats del territori (fragmentació dels hàbitats, de l'espai productiu agrari i del sòl útil necessari en el futur). Per contra, una ordenació basada en l'eficiència territorial garanteix la viabilitat econòmica de la prestació de serveis, la sostenibilitat de les condicions de vida i la millor competitivitat del país. Així mateix, cal tenir la capacitat per a intervenir per a valoritzar o generar un millor paisatge. La conjuntura dels darrers anys ha posat de manifest la urgència i l'enorme importància d'avançar cap a un model territorial i urbanístic eficient (molt menys costós) que faciliti un desenvolupament econòmic sostenible. Per afrontar aquest repte, cal definir una estratègia territorial; i també cal ajustar aquells instruments necessaris perquè l'urbanisme s'ajusti a les escales de gestió més eficients per afrontar els problemes actuals (planificació i gestió plurimunicipal del sòl), perquè es posi al servei d'una mobilitat sostenible i perquè pugui ser viable. A banda del paper ordenador i regulador, és necessari facilitar i promoure projectes territorials amb capacitat tractora de l'economia tutelant proactivament el planejament urbanístic municipal i els projectes locals i impulsant directament projectes estratègics, sense oblidar l'establiment de mesures que compensin i corregixin els desequilibris i els handicaps territorials i garanteixin la igualtat d'oportunitats dels ciutadans amb independència del lloc de residència, per tant, és necessari posar èmfasi en polítiques que atenguin la diversitat territorial. En els espais oberts cal avançar en l'ordenació i la gestió dels actius estratègics existents en el sòl no urbanitzat. Per encarar el futur en condicions, és imprescindible avançar en la caracterització dels elements i funcions de valor i en la definició dels criteris d'intervenció més adients des de la praxi urbanística i des de les estratègies territorials. Així mateix, és necessari establir un enfoc del fet urbà d'una manera més global, posant l'hàbitat urbà com a subjecte amb un marc d'actuacions fonamentades en el desenvolupament urbà sostenible amb la finalitat d'assolir uns entorns urbans més inclusius, productius, resilents i habitables. En matèria de gestió del litoral, la Generalitat ha vingut efectuant, les tasques de gestió i supervisió de les actuacions relatives a l'ordenació dels serveis i activitats, en una zona del territori tan sensible, d'especial importància econòmica i amb enormes valors a protegir. Per això cal fer una planificació i gestió integrada del litoral català, basada en un model que garanteixi la conciliació entre medi i paisatges amb un desenvolupament sostenible, econòmic, social i cultural. Les polítiques de muntanya per la seva banda, han incidit en una dinamització demogràfica i socioeconòmica que permetés reduir les diferències amb la resta del país. Assolits bona part d'aquests objectius, cal però continuar treballant en aquest àmbit singular, incidint en la dinamització socioeconòmica, en el creixement demogràfic, en la integració territorial i en la posada en valor dels actius territorials estratègics.	
Marc regulador del programa: Llei 23/1983, de 21 de novembre de política territorial. Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme. Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme. Llei 5/2005, de 8 de juny, de protecció gestió i ordenació del paisatge. Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (estatut). Llei 2/1983, de 9 de març, d'alta muntanya.	
Missió Ordenar la transformació i el conjunt d'intervencions en el territori mitjançant la planificació i la gestió tant d'escala territorial com urbanística o sectorial per tal de garantir que el nostre país sigui socialment equilibrat, una realitat eficient i sostenible des del punt de vista econòmic, amb un medi ambient de qualitat i que no comprometi els actius territorials que poden necessitar les generacions futures.	

 PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2020 MEMÒRIES DE PROGRAMES							
Objectius estratègics i operatius del programa - Ordenar el territori amb criteris de sostenibilitat, adaptat als requeriments actuals, i vetllar per la millora de l'hàbitat urbà que garanteixi un increment de la qualitat de vida i afavoreixi la dinamització econòmica (OE1.1) 1. Avançar en la tramitació de noves iniciatives legislatives amb incidència en l'ordenació del territori. 2. Avançar en els treballs de l'Agenda Urbana de Catalunya. - Impulsar accions per promocionar, dinamitzar i/o resoldre problemàtiques específiques en territoris que presenten una singularitat geogràfica o per raó de l'activitat que generen. (OE1.2) 1. Avançar en la redacció de plans directors urbanístics. 2. Mantenir les actuacions de dinamització en àrees especialment sensibles. 3. Mantenir els instruments de gestió i preservació d'actius territorials. 4. Avançar en el desenvolupament de sectors d'activitat econòmica i residencial. - Afavorir el desenvolupament social i econòmic dels territoris de muntanya de Catalunya, a partir dels seus valors i especificitats, per contribuir a l'equilibri territorial del conjunt del país (OE1.3) 1. Avançar en la redacció d'una nova Llei de muntanya. 2. Incrementar les actuacions de millora d'accés a nuclis de població disseminats (300 km). 3. Mantenir les actuacions de promoció i desenvolupament de l'Alt Pirineu i Aran.							
Indicadors del programa	Unitat	Obj.	2017 Real	2018 Real	2019 Previst	2020 Previst	
1. Nombre d'instruments d'ordenació del territori en tramitació	Nombre	OE1.2	15,00	18,00	21,00	24,00	
2. Nombre d'iniciatives legislatives en matèria de territori en tramitació	Nombre	OE1.1	3,00	3,00	3,00	3,00	
3. Jornades tècniques de promoció sectorial de l'Alt Pirineu i Aran	Nombre	OE1.3	5,00	0,00	5,00	5,00	
4. Línies d'ajuts en matèria de muntanya	Nombre	OE1.3		0,00	1,00	1,00	
Despeses per capítols del programa (EUR)					Import consolidat		
1 Remuneracions del personal					1.730.832,89		
2 Despeses corrents de béns i serveis					2.541.893,60		
3 Despeses financeres					362.683,83		
4 Transferències corrents					387.000,00		
6 Inversions reals					11.290.265,55		
7 Transferències de capital					60.615,00		
8 Variació d'actius financers					201.574,60		
9 Variació de passius financers					10.362.395,00		
Total despeses					26.937.260,47		
Llocs de treball pressupostats del programa					31		

 PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2020 MEMÒRIES DE PROGRAMES																																																	
AGRUPACIÓ : Territori i Sostenibilitat																																																	
PROGRAMA PRESSUPOSTARI : 542. Ordenació del territori i urbanisme																																																	
GESTOR DE PROGRAMA : P009. Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori						Subsector : GC																																											
Objectius estratègics i operatius del programa Tots els objectius del programa																																																	
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicadors del gestor</th> <th>Unitat</th> <th>Obj.</th> <th>2017 Real</th> <th>2018 Real</th> <th>2019 Previst</th> <th>2020 Previst</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Nombre de Plans Directors Urbanístics que s'aprovaran inicialment</td> <td>Nombre</td> <td>OE1.2</td> <td>2,00</td> <td>2,00</td> <td>9,00</td> <td>5,00</td> </tr> <tr> <td>2. Avantprojectes de plans territorials redactats</td> <td>Nombre</td> <td>OE1.2</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>1,00</td> <td>1,00</td> </tr> <tr> <td>3. Nombre de Plans Directors Urbanístics que s'aprovaran definitivament</td> <td>Nombre</td> <td>OE1.2</td> <td>2,00</td> <td>1,00</td> <td>11,00</td> <td>12,00</td> </tr> <tr> <td>4. Elaboració d'una Agenda urbana catalana</td> <td>Nombre</td> <td>OE1.1</td> <td>1,00</td> <td>1,00</td> <td>1,00</td> <td>1,00</td> </tr> <tr> <td>5. Quilòmetres de camins millorats d'accessos a nuclis de població disseminats</td> <td>Km</td> <td>OE1.3</td> <td></td> <td>0,00</td> <td>300,00</td> <td>300,00</td> </tr> </tbody> </table>								Indicadors del gestor	Unitat	Obj.	2017 Real	2018 Real	2019 Previst	2020 Previst	1. Nombre de Plans Directors Urbanístics que s'aprovaran inicialment	Nombre	OE1.2	2,00	2,00	9,00	5,00	2. Avantprojectes de plans territorials redactats	Nombre	OE1.2	0,00	0,00	1,00	1,00	3. Nombre de Plans Directors Urbanístics que s'aprovaran definitivament	Nombre	OE1.2	2,00	1,00	11,00	12,00	4. Elaboració d'una Agenda urbana catalana	Nombre	OE1.1	1,00	1,00	1,00	1,00	5. Quilòmetres de camins millorats d'accessos a nuclis de població disseminats	Km	OE1.3		0,00	300,00	300,00
Indicadors del gestor	Unitat	Obj.	2017 Real	2018 Real	2019 Previst	2020 Previst																																											
1. Nombre de Plans Directors Urbanístics que s'aprovaran inicialment	Nombre	OE1.2	2,00	2,00	9,00	5,00																																											
2. Avantprojectes de plans territorials redactats	Nombre	OE1.2	0,00	0,00	1,00	1,00																																											
3. Nombre de Plans Directors Urbanístics que s'aprovaran definitivament	Nombre	OE1.2	2,00	1,00	11,00	12,00																																											
4. Elaboració d'una Agenda urbana catalana	Nombre	OE1.1	1,00	1,00	1,00	1,00																																											
5. Quilòmetres de camins millorats d'accessos a nuclis de població disseminats	Km	OE1.3		0,00	300,00	300,00																																											
Principals béns/serveis i actuacions destacades - Elaborar el projecte de llei de Territori. - Elaborar el projecte de llei d'ordenació del litoral. - Elaborar el projecte de llei de muntanya. - Elaborar una Agenda Urbana de Catalunya. - Elaboració de plans directors urbanístics. - Elaboració del Pla d'ordenació del litoral. - Actualització del Llibre verd de l'estat de la zona costanera a Catalunya 2010. - Millora de camins als nuclis de muntanya. - Transferències al Consorci Observatori del Paisatge. - Transferències al Patronat de la Muntanya de Montserrat																																																	
Despeses per capítols del gestor (EUR)						Import sense consolidar																																											
1 Remuneracions del personal						0,00																																											
2 Despeses corrents de béns i serveis						889.059,27																																											
3 Despeses financeres						0,00																																											
4 Transferències corrents						274.421,80																																											
6 Inversions reals						0,00																																											
7 Transferències de capital						63.115,00																																											
8 Variació d'actius financers						0,00																																											
9 Variació de passius financers						0,00																																											
Total despeses						1.206.596,07																																											
Llocs de treball pressupostats del gestor						0																																											

6.4.2. Memòria del programa en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022

	PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2022 MEMÒRIES DE PROGRAMES
AGRUPACIÓ	: Vicepresidència i Pol.Digitals i Territ
PROGRAMA PRESSUPOSTARI	: 542. Ordenació del territori i urbanisme
Pla de Govern:	4.Per un país verd, equilibrat i connectat
Pla Departamental:	6.Endreçar el territori de manera sostenible per evitar la desigualtat urbana i el despoblament
Diagnòstic de la situació	Necessitat a la qual fa front el programa: L'ordenació territorial i urbanística constitueix la base física de la nostra economia, qualitat de vida i potencialitat com a societat. La localització i distribució en l'espai dels diferents usos del sòl condicionen paràmetres d'una enorme transcendència per al present i el futur del país, com són: la cohesió social, l'eficiència i viabilitat econòmica del conjunt, l'equilibri territorial i la preservació dels actius territorials més valuosos. Per donar una resposta adequada a aquestes qüestions esdevé imprescindible definir una estratègia territorial global i compartida socialment; desenvolupar els criteris, procediments i instruments necessaris per fer-la possible; identificar i gestionar els recursos territorials essencials per afrontar el futur col·lectiu amb les millors condicions i facilitar i promoure projectes territorials amb capacitat tractora de l'economia. Així mateix, les polítiques urbanes tenen un rol destacat en assolir el repte de la sostenibilitat social, ambiental i econòmica en els hàbitats urbans. D'altra banda, existeixen territoris singulars, com els de muntanya, caracteritzats per una escassa població, una feblesa institucional i econòmica, la disponibilitat de recursos endògens valuosos que cal posar en valor i una posició perifèrica respecte els principals nodes de població i activitat. Aquests territoris requereixen d'un tractament específic, d'una política activa i de foment més enllà de l'ordenació, d'una simplificació administrativa i innovació en la governança.
Població objectiu:	Aquest programa afavoreix el conjunt de la població de Catalunya en qualitat de vida i en l'esfera econòmica en tant que posa les bases per un desenvolupament territorial eficient; i ho fa sense descuidar aquells territoris amb dificultats específiques (cohesió territorial), sense comprometre les possibilitats de les generacions futures (sostenibilitat), i entenent que l'escala humana ha d'emergir com a base sobre la que planificar i dissenyar les polítiques territorials i urbanístiques.
Descripció detallada de la necessitat:	L'ordenació territorial i l'urbanisme municipal són la base per a un desenvolupament sostenible des de l'òptica social, ambiental i econòmica. Una dispersió elevada dels teixits residencials, dels equipaments o del sòl per activitat econòmica, per exemple, requereix d'una sobredotació infraestructural (inversions i costos de manteniment), genera sobre costos vinculats a la mobilitat (consum energètic, emissions atmosfèriques, despesa en transport públic) i compromet les potencialitats del territori (fragmentació dels hàbitats, de l'espai productiu agrari i del sòl útil necessari en el futur). Per contra, una ordenació basada en l'eficiència territorial garanteix la viabilitat econòmica de la prestació de serveis, la sostenibilitat de les condicions de vida i la millor competitivitat del país. Així mateix, cal tenir la capacitat per a intervenir per a valoritzar o generar un millor paisatge. La conjuntura dels darrers anys ha posat de manifest la urgència i l'enorme importància d'avançar cap a un model territorial i urbanístic eficient (molt menys costos) que faciliti un desenvolupament econòmic sostenible. Per afrontar aquest repte, cal definir una estratègia territorial; i també cal ajustar aquells instruments necessaris perquè l'urbanisme s'ajusti a les escales de gestió més eficients per afrontar els problemes actuals (planificació i gestió plurimunicipal del sòl), perquè es posi al servei d'una mobilitat sostenible i perquè pugui ser viable. A banda del paper ordenador i regulador, és necessari facilitar i promoure projectes territorials amb capacitat tractora de l'economia tutelant proactivament el planejament urbanístic municipal i els projectes locals i impulsant directament projectes estratègics, sense oblidar l'establiment de mesures que compensin i correguin els desequilibris i els handicaps territorials i garanteixin la igualtat d'oportunitats dels ciutadans amb independència del lloc de residència, per tant, és necessari posar èmfasi en polítiques que atenguin la diversitat territorial. En els espais oberts cal avançar en l'ordenació i la gestió dels actius estratègics existents en el sòl no urbanitzat. Per encarar el futur en condicions, és imprescindible avançar en la caracterització dels elements i funcions de valor i en la definició dels criteris d'intervenció més adients des de la praxi urbanística i des de les estratègies territorials. Així mateix, és necessari establir un enfoc del fet urbà d'una manera més global, posant l'hàbitat urbà com a subjecte amb un marc d'actuacions fonamentades en el desenvolupament urbà sostenible amb la finalitat d'assolir uns entorns urbans més inclusius, productius, resilents i habitables. En una escala més pròxima al ciutadà la Generalitat ha d'esdevenir un referent en la promoció i l'impuls de la qualitat de l'arquitectura a Catalunya. Pel que fa als territoris de muntanya, cal tenir present que, durant prop de quatre dècades, l'acció de Govern s'ha centrat en la millora de les infraestructures, els equipaments i la prestació de serveis, cosa que ha permès reduir les diferències, en aquest àmbit, amb la resta del país. No obstant això, aquest territori, que d'altra banda és ric en recursos endògens, segueix mostrant una feblesa demogràfica, institucional i econòmica que obliga els poders públics a persistir en l'objectiu original però amb una nova estratègia que prioritzi la promoció de l'activitat econòmica per damunt de la infraestructura, que integri totes les polítiques sectorials que hi concorren i que transformi l'arquitectura institucional i la governança amb que s'ha treballat fins ara.
Marc regulador del programa:	Llei 23/1983, de 21 de novembre de política territorial. Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme. Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme. Llei 5/2005, de 8 de juny, de protecció gestió i ordenació del paisatge. Llei 12/2017, del 6 de juliol, de l'arquitectura. Llei 2/1983, de 9 de març, d'alta muntanya.
Missió	Ordenar la transformació i el conjunt d'intervencions en el territori mitjançant la planificació i la gestió tant d'escala territorial com urbanística o sectorial i donar un tractament específic, actiu i integrat als territoris que ho requereixen, entre els quals els de muntanya, per tal de garantir que el nostre país sigui socialment equilibrat, una realitat eficient i sostenible des del punt de vista econòmic, amb un medi ambient de qualitat, que no comprometi els actius territorials que poden necessitar les generacions futures.


PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2022
MEMÒRIES DE PROGRAMES
Objectius estratègics i operatius del programa

- Desplegar l'Agenda Urbana de Catalunya per a l'assoliment d'una nació digital, intel·ligent i sostenible (OE6.1)
 1. Avançar en els treballs per a l'elaboració de l'Agenda Urbana de Catalunya
- Preservar els valors del territori i els seus serveis ecosistèmics, i fomentar la cohesió territorial (OE6.2)
 1. Avançar en la tramitació de noves iniciatives legislatives amb incidència en l'ordenació del territori.
 2. Elaborar els plans i estratègies territorials per a tot o per a una part del territori.
 3. Incrementar els instruments de gestió i preservació d'actius territorials
 4. Incrementar la qualitat de l'arquitectura
- Abordar l'ordenació territorial dels sistemes urbans i metropolitans del país (OE6.3)
 1. Promoure instruments de planificació coordinada a escala supramunicipal de les principals àrees urbanes del nostre país.
 2. Incrementar les actuacions de gestió urbanística concertada.
- Fomentar l'impuls econòmic del territori amb visió supramunicipal i criteris de sostenibilitat per fixar la població i retenir talent (OE6.4)
 1. Avançar en la redacció d'una nova Llei de muntanya que atregui capital humà, residents permanents i activitat econòmica tot l'any, posi en valor els recursos endògens i ajusti les polítiques públiques i la seva governança a l'especificitat d'aquests territoris.
 2. Incrementar les actuacions de promoció i desenvolupament en l'àmbit territorial de l'Alt Pirineu i Aran.
 3. Incrementar les actuacions de millora d'accés a nuclis de població disseminats.
 4. Garantir la viabilitat hivernal d'accés als nuclis de població de muntanya.
 5. Avançar en la implementació de mesures urbanístiques per facilitar l'activitat econòmica al món rural

Indicadors del programa	Unitat	Obj.	2019 Real	2020 Real	2021 Previst	2022 Previst		
1. Nombre d'instruments d'ordenació del territori en tramitació	Nombre	OE6.4	23,00	31,00		31,00		
2. Nombre d'iniciatives legislatives en matèria de territori en tramitació	Nombre	OE6.3	3,00	3,00		1,00		
3. Jornades tècniques de promoció sectorial de l'Alt Pirineu i Aran	Nombre	OE6.4	5,00	5,00		6,00		

Despeses per capítols del programa (EUR)	Import consolidat
1 Remuneracions del personal	1.784.250,79
2 Despeses corrents de béns i serveis	3.785.773,79
3 Despeses financeres	950.000,00
4 Transferències corrents	785.000,00
6 Inversions reals	29.393.197,37
7 Transferències de capital	10.910.615,00
8 Variació d'actius financers	250.000,00
9 Variació de passius financers	20.724.790,00
Total despeses	68.573.635,95
Llocs de treball pressupostats del programa	32


PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2022
MEMÒRIES DE PROGRAMES

AGRUPACIÓ	: Vicepresidència i Pol.Digitals i Territ		
PROGRAMA PRESSUPOSTARI	: 542. Ordenació del territori i urbanisme		
GESTOR DE PROGRAMA	: PO16. DG d'Ordenació del Territori i Urbanisme	Subsector:	GC

Objectius estratègics i operatius del programa			
- Preservar els valors del territori i els seus serveis ecosistèmics, i fomentar la cohesió territorial (OE6.2) - Avançar en la tramitació de noves iniciatives legislatives amb incidència en l'ordenació del territori. - Elaborar els plans i estratègies territorials per a tot o per a una part del territori. - Incrementar els instruments de gestió i preservació d'actius territorials - Incrementar la qualitat de l'arquitectura - Abordar l'ordenació territorial dels sistemes urbans i metropolitans del país (OE6.3) - Promoure instruments de planificació coordinada a escala supramunicipal de les principals àrees urbanes del nostre país. - Fomentar l'impuls econòmic del territori amb visió supramunicipal i criteris de sostenibilitat per fixar la població i retenir talent (OE6.4) - Avançar en la implementació de mesures urbanístiques per facilitar l'activitat econòmica al món rural			

Indicadors del gestor	Unitat	Obj.	2019 Real	2020 Real	2021 Previst	2022 Previst
1. Nombre de sectors urbanístics on plans directors urbanístics revisen la sostenibilitat de les seves previsions residencials	Nombre	OE6.2				335,00
2. Nombre d'habitatges de protecció oficial planificats a través de plans directors urbanístics aprovats	Nombre	OE6.3				953,00
3. Superfície de sòl d'activitat econòmica posada en joc amb els plans directors urbanístics aprovats	Ha	OE6.4				347,00

Principals béns/serveis i actuacions destacades			
- Elaboració del projecte de llei de Territori. - Elaboració de plans directors urbanístics. - Transferències al Consorci Observatori del Paisatge. - Transferències al Patronat de la Muntanya de Montserrat.			

Despeses per capítols del gestor (EUR)	Import sense consolidar
1 Remuneracions del personal	0,00
2 Despeses corrents de béns i serveis	869.059,27
3 Despeses financeres	0,00
4 Transferències corrents	374.421,80
6 Inversions reals	500.000,00
7 Transferències de capital	313.115,00
8 Variació d'actius financers	1.000.000,00
9 Variació de passius financers	0,00
Total despeses	3.056.596,07
Llocs de treball pressupostats del gestor	0

7. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

D'acord amb la normativa vigent, el projecte d'informe de fiscalització va ser tramès al Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica el 10 de juliol del 2025 per complir el tràmit d'al·legacions.

Les al·legacions rebudes no s'han inclòs en l'informe, atès que s'han enviat fora del termini establert en l'article 38 del Reglament de règim interior de la Sindicatura.

APROVACIÓ DE L'INFORME

Certifico que a Barcelona, el 30 de setembre de 2025, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes, presidit pel síndic major, Miquel Salazar Canalda, amb l'assistència dels síndics Llum Rodríguez Rodríguez, Maria Àngels Cabasés Piqué, Anna Tarrach Colls, Ferran Roquer i Padrosa, Josep Viñas i Xifra i Manel Rodríguez Tió, i de la secretària general de la Sindicatura, Marta Junquera Bernal, actuant com a ponent el síndic Josep Viñas i Xifra, amb deliberació prèvia s'acorda aprovar l'informe de fiscalització 14/2025, relatiu al Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori: plans directors urbanístics, exercicis 2020-2022.

I, perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo aquesta certificació, amb el vistiplau del síndic major.

La secretària general

Vist i plau,

El síndic major

