LA EXIGENCIA DE UN INFORME EN MATERIA DE GÉNERO EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018*

THE REQUIREMENT OF A REPORT ON GENDER IN URBAN PLANNING: REGARDING THE JUDGMENT OF THE SUPREME COURT OF DECEMBER 10, 2018

Por María José Valenzuela Rodríguez
Técnica de Administración General de la Administración Local
Cuerpo Superior Xunta de Galicia

R E S U M E N

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de la incidencia de las políticas de igualdad de trato entre hombres y mujeres sobre la planificación urbana y, principalmente, los pronunciamientos jurisdiccionales relativos a la necesidad de recabar un informe en materia de impacto de género en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Particularmente, se analiza la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018, en la que el Tribunal, con ocasión del recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ de Madrid anulatoria del Plan General de Ordenación de Boadilla del Monte, considera que dicho informe no resulta exigible por aplicación supletoria de la Ley 50/1997 del Gobierno.

Palabras clave: planeamiento urbanístico, anulación de planes urbanísticos, igualdad, impacto de género, supletoriedad legislación estatal.

---

* Este trabajo se recibió en enero de 2019 y fue aceptado el mismo mes.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to study the incidence of policies of equal treatment between men and women on urban planning and, mainly, the jurisdictional pronouncements regarding the need to obtain a report on the impact of gender on the procedure of elaboration of urban planning instruments. In particular, the recent Judgment of the Supreme Court of December 10, 2018 is analyzed, in which the Court, on the occasion of the cassation appeal filed against the judgment of the Madrid Higher Regional Court annulling the Urban Plan for Boadilla del Monte, considers that said report is not required by supplementary application of Law 50/1997 of the Government.

Keywords: urban planning, cancellation of urban plans, equality, gender impact, supplementary state legislation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. REGULACIÓN POSITIVA DE LA LLAMADA MATERIA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO.
   2.1. Consideraciones generales
   2.2. La exigencia legal de un informe en materia de impacto de género en el procedimiento de aprobación de un plan urbanístico
3. ALGUNOS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES PREVIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018.
4. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018.
5. CONCLUSIONES.
6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años las políticas en materia de igualdad han irrumpido con fuerza en nuestro ordenamiento jurídico. Las sucesivas normas dictadas en este campo han desplegado efectos en distintos sectores del ordenamiento, alcanzando también al ámbito urbanístico. De esta forma, se ha generado un amplio debate doctrinal en relación a esta cuestión y, particularmente, en cuanto a la plasmación de estas políticas en los instrumentos de planeamiento urbanístico. Este debate se ha acrecentado tras algunos pronunciamientos judiciales que entendieron que la ausencia de un informe en materia de género en la tramitación de un

plan urbanístico era causa determinante de su nulidad de pleno derecho.

La incidencia de las políticas de igualdad de hombres y mujeres en relación con la planificación y ordenación de nuestro territorio y nuestras ciudades ha sido objeto de numerosos estudios, que se han ocupado de enunciar cómo trasladar la perspectiva de género a la planificación urbana[1]. En esta línea se han destacado como aspectos a tratar en el urbanismo desde esta perspectiva de género cuestiones relativas a la movilidad, la seguridad, la accesibilidad o el espacio público y los equipamientos[2].

Esta política también ha tenido su reflejo en numerosos documentos internacionales. Sin ánimo de realizar un estudio exhaustivo sobre la presencia de esta materia en nuestra sociedad, sí merece la pena destacar que la igualdad de género se enmarca como uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijados por Naciones Unidas como un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas[3].

---

[1] Se pueden destacar, entre otros, SANCHO MARTÍNEZ, A.; *Ciudades Conciliadoras: Urbanismo y Género*, Tesis doctoral, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2017; SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.; *Urbanismo con perspectiva de género*, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 2004; SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.; BRUQUETAS CALLEJO, M.; RUIZ SÁNCHEZ, J.; «Una agenda de investigación en España sobre género y urbanismo» en SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.; BRUQUETAS CALLEJO, M.; RUIZ SÁNCHEZ, J.; *Ciudades para las personas. Género y urbanismo: estado de la cuestión*, Instituto de la Mujer, Madrid, 2010, págs. 113-119; MUXÍ MARTÍNEZ, Z.; «Ciudad Próxima: urbanismo sin género»; Ingeniería y territorio, Nº 75, 2006, págs. 68-75; o PÉREZ CANO, M. T.; ROYO NARANJO, L.; «El urbanismo desde una perspectiva de género, ¿es posible?» en VÁZQUEZ BERMÚDEZ, I. (coord.), *Investigación y Género: Sevilla, 17 y 18 de junio de 2009*, págs. 1003-1012.

[2] Vid. GARCÍA BUJALANCE, S. y ROYO-NARANJO, L.; «La perspectiva de género en el urbanismo. Una aproximación conceptual adaptada» en VÁZQUEZ BERMÚDEZ, I. (coord.); *Investigación y género, inseparables en el presente y en el futuro: IV Congreso Universitario Nacional «Investigación y Género: Sevilla, 21 y 22 de junio de 2012»*, págs. 609-629; o MUXÍ MARTÍNEZ, Z.; CASANOVAS, R.; CIOCOLETTO, A.; FONSECA, M.; y GUTIÉRREZ VALDIVIA, B.; «¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?», Feminismo/s, Nº 17, 2011, págs. 105-129.

[3] Estos objetivos globales, adoptados por los líderes mundiales el 25 de septiembre de 2015 contienen metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años —de ahí que este plan de acción se conozca como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible—, partiendo de la colaboración de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos.

Han sido relevantes en el diseño de las políticas de igualdad los compromisos adoptados en las conferencias internacionales y, particularmente, también los avances realizados en los últimos años en el seno del Derecho europeo y de todos sus Estados miembros, adoptando un importante número de disposiciones encaminadas a eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

Uno de los conceptos claves en esta materia es el denominado «mainstreaming» de género, asumido explícitamente por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas que se celebró en Pekín en 1995, que posteriormente fue recogido en el Derecho comunitario en el Tratado de Ámsterdam. Este término, traducido en nuestro país como principio de transversalidad, significa la aplicación de las políticas de igualdad en los diferentes ámbitos de intervención pública y la necesidad de una implicación integral de los poderes públicos para incorporar esas políticas de igualdad en todas sus actuaciones[4].

Esa transversalidad tiene su reflejo en nuestra legislación estatal. En este sentido, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 15 establece que el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos, obligando a las Administraciones Públicas a integrarlo, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

---

[4] La definición dada a este término por el Consejo de Europa es «la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas». Vid. Consejo de Europa, *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas: Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming*, Serie documentos (28). Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999.

Sobre el concepto de mainstreaming vid. LOMBARDO, E.; «El mainstreaming. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea», Aequalitas: Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Nº 13, 2003, págs. 6-11, y SANCHO MARTÍNEZ, A.; *op. cit.* págs. 241 y sig.

Aproximándonos al ámbito que nos ocupa, es necesario recordar que el artículo 31 de la citada Ley Orgánica 3/2007, dispone en su apartado tercero, que las Administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia.

2. REGULACIÓN POSITIVA DE LA LLAMADA MATERIA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

2.1. Consideraciones generales

La legislación de suelo también se ha hecho eco de las políticas de igualdad y así se refleja en distintos preceptos del actual Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015 (TRLSRU/2015).

En primer lugar, ya el artículo 3.2 del mencionado TRLSRU/2015 establece que en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Por su parte, el artículo 20.1.c) del TRLSRU/2015, bajo el epígrafe de criterios básicos de utilización del suelo, ha establecido que las Administraciones Públicas deberán atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

Esta regulación de nuestro legislador estatal con especial mención a la integración de la igualdad de trato y de oportunidades

entre mujeres y hombres en el principio de desarrollo urbano y sostenible, que ha sido incorporada a nuestro Derecho positivo a través de la Ley 8/2007, ha sido cuestionada por algunos autores. En este sentido GONZÁLEZ PÉREZ llega a afirmar que «*No tiene sentido referirse a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, pese a estar tan de moda la cuestión de la prioridad entre unas y otros, cuando hoy existe un peligro de discriminación mucho mayor por razón de raza, religión y opinión*»[5]. En la misma línea, FERNÁNDEZ DE GATTA considera que este aspecto no tiene mucho sentido en este contexto, por tener poca relación con la materia de suelo[6].

En sentido contrario, CARBALLEIRA RIVERA alaba la inclusión de este principio en la ley estatal y considera que, a la vista de este marco legislativo, el enfoque de género en el urbanismo deja de ser una mera opción a desarrollar por las Comunidades Autónomas en función de su mayor o menor sensibilidad sobre la materia para convertirse en un auténtico deber legal que condiciona el ejercicio de sus competencias[7].

2.2. LA EXIGENCIA LEGAL DE UN INFORME EN MATERIA DE IMPACTO DE GÉNERO EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UN PLAN URBANÍSTICO

Más allá del debate existente en torno a la necesidad o no de incorporar a la ordenación urbanística determinaciones orientadas a garantizar la igualdad de trato de mujeres y hombres, la cuestión objeto de este estudio se centra en esclarecer si de nuestro ordenamiento jurídico se deriva la exigencia inexcusable de que los instrumentos de planeamiento urbanístico cuenten con un informe en materia de impacto de género. No es una cuestión en absoluto baladí, pues la ausencia de un informe preceptivo en el procedi-

[5] GONZÁLEZ PÉREZ, J.; *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Volumen I, Thomson Civitas, Navarra, 2007, pág. 275.

[6] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.; «La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: innovaciones urbanísticas recordando el pasado», Actualidad Administrativa, Nº 14, 2007, págs. 1687-1688.

[7] CARBALLEIRA RIVERA, M. T.; «Urbanismo con género» en GIFREU I FONT, J.; BASSOLS COMA, M.; MENÉNDEZ REXACH, A. (Directores); *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pág. 235.

miento de aprobación del plan determina su nulidad de pleno derecho, como ha recordado una constante jurisprudencia.

Para dar respuesta a esta pregunta una de las normas a tener en consideración por constituir apoyo de los pronunciamientos jurisprudenciales al respecto, es la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuya redacción ha sido modificada a través de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

En su redacción actual, el artículo 26 de la citada Ley del Gobierno, bajo el epígrafe «Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos», exige que en la preceptiva Memoria de Análisis de Impacto Normativo se incluya un apartado de impacto por razón de género, en el que se analice y valoren los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

Con anterioridad a la modificación operada por la LRJSP, el artículo 24 de la Ley 50/1997 regulaba el procedimiento de elaboración de los reglamentos y, en su apartado 1.b), exigía que los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo. Es de subrayar que este requisito fue incorporado por el artículo segundo de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

Con independencia de esta regulación estatal, algunas Comunidades Autónomas también introdujeron en su normativa autonómica exigencias similares. Vamos a referirnos someramente a la normativa de las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Madrid, toda vez que los pronunciamientos judiciales a analizar a continuación se refieren a esos ámbitos territoriales.

En lo referente a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, exigía en su artículo 139.1 que todos los

proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón del género, y, a tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en las mismas.

En desarrollo de esta Ley se promulgó el Decreto 93/2004, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

Con posterioridad, la Comunidad Autónoma andaluza aprobó la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, en cuyo artículo 6, se estableció que «*todos los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse, por quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas*», haciendo ya referencia al concepto de planes.

Este precepto autonómico se encuentra desarrollado en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, que se encuentra vigente en la actualidad.

En el supuesto de la Comunidad Autónoma de Madrid, el artículo 26.1.25 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción de la igualdad respecto a la mujer, que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político.

En ejercicio de esa competencia la Comunidad de Madrid ha aprobado la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación, cuyo artículo 45 exige que las normas y resoluciones de la Comunidad de Madrid incorporarán la evaluación del impacto sobre identidad de género en el desarrollo de sus competencias. Con posterioridad, esta Comunidad Autónoma ha aprobado también la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual, cuyo artículo 21.2 exige que todas las disposiciones legales o reglamentarias de

la Comunidad de Madrid deberán contar con carácter preceptivo con un informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

3. ALGUNOS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES PREVIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018

El primer pronunciamiento judicial controvertido en torno a la cuestión que nos ocupa es la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2015, por la que se declara la nulidad de pleno derecho del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga[8]. En este supuesto, el Tribunal fundamenta su declaración de nulidad en el hecho de que no se ha dado respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública, pero también entra a analizar otra de las cuestiones planteadas, cual es la falta del preceptivo informe de evaluación de impacto de género. Como resultado de ese análisis, el Tribunal recuerda a la Administración que debiera haberse emitido el correspondiente informe de impacto de género, tanto en aplicación del anteriormente citado artículo 139.1 de la Ley andaluza 18/2003, como por la aplicación supletoria de la exigencia contenida en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno (aplicación supletoria derivada de la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía[9]).

Pese al reconocimiento de que el recurrente no expresaba en el pleito la incidencia que las determinaciones del Plan de Ordenación Territorial enjuiciado podían tener para garantizar esa igualdad propugnada entre hombres y mujeres, la sentencia afirmaba que aún para el caso de que no produjese efectos, ni positivos ni negativos, sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres,

[8] Recurso de casación 2676/2012, Ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

[9] En virtud de dicha disposición, es de aplicación la legislación del Estado, supletoria o analógicamente, para el régimen jurídico procesal, previsto para el mismo en la legislación vigente, y al correspondiente al de los contratos, los bienes, la responsabilidad patrimonial, los funcionarios y demás aspectos no regulados en esta Ley, hasta tanto no se produzca la legislación correspondiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

debería reflejarse dicha circunstancia en el correspondiente informe, como de hecho se exige ya en el Decreto 17/2012, regulador del informe de evaluación de impacto de género —norma que ya el propio Tribunal admite que no se encontraba vigente en el momento de aprobarse el Plan territorial impugnado—.

En definitiva, el Tribunal Supremo concluye en este recurso contencioso que la omisión de este informe preceptivo tiene como consecuencia la declaración de nulidad de pleno derecho del instrumento de planeamiento de que se trate.

En relación con este fallo judicial, es muy conocido el voto particular emitido por el magistrado SUAY RINCÓN, al que se adhiere MARIANO DE ORO PULIDO Y LÓPEZ, precisamente en lo referente al informe de evaluación de impacto de género. Consideran los magistrados discrepantes que este informe, atendiendo a la normativa andaluza de aplicación, no se proyecta sobre la totalidad de los instrumentos puestos a disposición de la Comunidad Autónoma para el desarrollo de su acción de gobierno, sino que dicho informe de impacto de género contrae su ámbito de aplicación, señaladamente, a los proyectos de leyes y reglamentos cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía[10].

Este voto particular también entra a analizar la aplicación supletoria de la Ley del Gobierno, respecto de la cuál señalan que carece de carácter básico y es aplicable sólo de forma supletoria, pudiendo ser desplazadas sus disposiciones por la correspondiente normativa autonómica. Realizada esta afirmación, es necesario poner el foco sobre otra advertencia contenida en el voto particular, que adquiere especial relevancia a la luz del reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo que analizaremos en el epígrafe siguiente: los propios magistrados discrepantes manifiestan que la reciente normativa estatal ha consagrado el carácter básico de las previsiones establecidas en la Ley del Gobierno en la materia rela-

[10] En este punto, es de destacar, por su trascendencia en relación con las polémicas consecuencias de la nulidad de pleno derecho de los planes urbanísticos, la afirmación contenida en el voto particular de esta sentencia, que conviene reproducir textualmente «*En todo caso, que se convenga en la consideración de los planes urbanísticos y territoriales como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulte de aplicación sin más las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género*».

tiva al procedimiento de elaboración de disposiciones generales. En este sentido, nos recuerdan que en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final 14ª de la LRJSP, se ha venido a otorgar carácter básico a las modificaciones introducidas por ella de la Ley 50/1997 (e incluidas en su Disposición Final 3ª)[11].

Otro de los fallos judiciales relevantes para la cuestión debatida es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de abril de 2017, mediante la que se declara la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte[12], pronunciamiento judicial que origina precisamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018. El pronunciamiento del TSJ de Madrid en este asunto ha sido polémico y mediático, pues en este caso la declaración de nulidad del plan general se basa exclusivamente en la ausencia del informe de evaluación de impacto de género. En esta sentencia, el Tribunal aborda esta cuestión, que él mismo tacha de novedoso motivo de impugnación, realizando un exhaustivo análisis doctrinal[13] y jurisprudencial sobre la igualdad. En el supuesto enjuiciado, concluye el Tribunal que, pese a que la normativa autonómica vigente en el momento de la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte no exigía un informe de impacto por razón de género, tomando en consideración que el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid prevé el carácter, en todo caso, supletorio del Derecho del Estado, este informe resultaría exigible al amparo del artículo 24 de la Ley del Go-

[11] La Disposición Final 14ª de la LRJSP, señala expresamente aquellos artículos y disposiciones que no tienen carácter básico y que se aplican exclusivamente a la Administración General del Estado. Entre los preceptos indicados no figura la Disposición Final 3ª, a través de la que se modifica la Ley 50/1997 y se otorga una nueva redacción al anteriormente citado artículo 26.

[12] Recurso contencioso-administrativo 1882/2015, Ponente María del Pilar García Ruiz.

[13] La sentencia analizada lleva a cabo un estudio de la evolución del derecho de la igualdad, desde los planteamientos recogidos por Henri Lefreve sobre el «derecho a la ciudad» hasta la «Carta Europea de la Mujer en la Ciudad», concluyendo que el estudio del impacto de género en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística ni es moderno ni es exorbitante respecto de la ciencia urbanística. Y ello, añade «*debido a los esfuerzos de distintos grupos sociales y también a concienzudos estudios doctrinales, muy numerosos, que, esta Sala ha consultado detenidamente y que, sin duda, han provocado que tanto el legislador como los órganos autores de la normativa sectorial de rango inferior a la ley, hayan ido avanzando en este terreno, aunque dicho avance, hay que reconocerlo, se haya ido produciendo ciertamente de modo más lento que en la doctrina científica*».

bierno, que en la redacción dada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, establecía la necesidad de un informe de impacto por razón de género en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

Llama la atención el profundo análisis que realiza la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, asumiendo que el planificador, con base en los oportunos estudios demográficos, debe considerar el impacto de género que los instrumentos de ordenación pueden causar al regular ciertas cuestiones y cita como ejemplos la ubicación y características de los viales y conexión de redes generales y locales en conexión con centros docentes, equipamientos necesarios, transportes y movilidad, una u otra tipología edificación o la ubicación, proximidad y accesibilidad de zonas verdes y parques públicos. Todo ello, afirma el Tribunal, teniendo en consideración que aún «*es la población femenina la que sigue mayoritariamente asumiendo el cuidado y atención de menores, ancianos y personas discapacitadas, la que conduce para llevar a los hijos al colegio, la que accede mayoritariamente a los centros comerciales y/o grandes superficies para garantizar el suministro y atención de las necesidades básicas de la familia, o. incluso, la que acude prácticamente a diario con menores (propios o entregados a su cuidado, como una de las tareas que contractualmente, desempeña al servicio del hogar familiar) a parques infantiles cuya proximidad y accesibilidad se revela necesaria para poder conciliar el resto de los quehaceres domésticos, que, también mayoritariamente, sigue todavía teniendo la mujer que atender en solitario*».

Cuestiona RUIZ ARNAIZ estas afirmaciones del TSJ que, según expone, parece que no cuentan con respaldo experto, al no indicar las fuentes de las que han sido extraídas y de las que no se sabe si son fruto de la impresión general que la Sala tiene formada en relación con el rol que las mujeres desempeñan en nuestra sociedad y, que por tanto, concluye, no debieran figurar en las resoluciones judiciales. Echa en falta este autor en el referido pronunciamiento judicial, que se clarifique en qué medida los instrumentos de ordenación pueden causar impacto por razón de género en los aspectos señalados (características o ubicación de los viales, tipologías edificatorias, etc.) y cómo deben enfocarse estas cuestiones en la planificación para que el impacto sea positivo[14].

[14] ARNÁIZ, G.; «El informe de impacto de género en el planeamiento territorial y urbanístico», Revista de Urbanismo Lefebvre - El Derecho, Nº 53, 2017, págs. 3-9.

En el mismo sentido el profesor TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ realiza una crítica acérrima a la situación acaecida tanto con el Plan General de Ordenación de Boadilla del Monte como con el Plan de Ordenación Territorial de la Costa del Sol, cuestionando la hipervaloración de los vicios de forma y de procedimiento otorgada por los tribunales para determinar la nulidad de los instrumentos de planeamiento[15]. Crítico se muestra también PONS PORTELLA quien cree conveniente reconsiderar una jurisprudencia todavía incipiente, calificando la ausencia del informe sobre impacto de género como una simple equivocación formal, que en la práctica es casi irrelevante[16]. En el extremo opuesto, CARBALLEIRA RIVERA se refiere a los últimos pronunciamientos judiciales como una apuesta jurisprudencial en favor de la legalidad y la perspectiva de género[17].

La argumentación mantenida por el TSJ de Madrid en la sentencia anulatoria del PGOU de Boadilla del Monte es reproducida con posterioridad por ese mismo órgano judicial en sus posteriores sentencias de 10 de julio de 2017[18] y de 17 de julio de 2018[19], mediante las cuales se anulan, respectivamente, la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Loeches y la Modificación Puntual del PGOU de Madrid relativa al Área del «Parque Olímpico-sector Oeste» y «Estadio de la Peineta» —actual estadio Wanda Metropolitano—.

Al margen de la utilización de la ausencia del informe en materia de impacto de género como motivo de impugnación de instrumentos de planeamiento, la falta de dicho informe también ha fundamentado la impugnación de normas reglamentarias, tanto estatales como autonómicas. En este sentido podemos citar la im-

---

[15] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.; «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», Revista de Administración Pública, Nº 203, 2017, pág. 149. Llega a afirmar este autor que no es razonable declarar nulo en su totalidad un plan de ordenación territorial por la ausencia de un informe que nadie considera que pueda tener transcendencia alguna por su falta absoluta de relación con el objeto del mismo.

[16] PONS PORTELLA, M.; «El impacto de género en la planificación de los usos del suelo: a propósito de cuatro sentencias recientes», Práctica Urbanística, Nº 149, 2017. Acceso a través de la web http://laleydigital.laley.es/ (última visita 28/12/2018).

[17] CARBALLEIRA RIVERA, M. T.; *op. cit.*, pág. 240.

[18] Recurso 1686/2015, Ponente Francisco Javier Canabal Conejos.

[19] Recurso 227/2017, Ponente Francisco Javier Canabal Conejos.

pugnación del Reglamento de Ordenación y Funcionamiento de la inspección de Servicios Sanitarios de la Consellería de Sanidad de la Comunidad Autónoma Valenciana[20] o del Reglamento General de Costas aprobado mediante el Real Decreto 876/2013, de 10 de octubre. Por ahondar en el carácter procedimental que atribuyó nuestro Tribunal Supremo a la ausencia del informe en materia de impacto de género vamos a referirnos brevemente a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2016[21], dictada en relación con el enjuiciamiento de esta última norma. El Tribunal, en este supuesto, argumenta que la recurrente no acierta a determinar cuáles serían las incidencias del nuevo Reglamento de Costas en el régimen de la igualdad entre hombres y mujeres, por cuanto, la incidencia del Reglamento sobre la población o las zonas litorales resultan genéricas y poco cercanas a la afectación de las políticas de género. Por ello, y teniendo en cuenta que en la memoria de análisis de impacto normativo se indica que «el impacto en función del género del proyecto es nulo», la Sala rechaza ese motivo impugnatorio, pues concluye el Tribunal que la recurrente no ha puesto de manifiesto la existencia de argumento alguno para desmontar el juicio contenido en la memoria de análisis de impacto normativo del Reglamento de Costas en el sentido de que la incidencia del mismo en las políticas de género no sea «nulo»[22].

4. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018

En este reciente pronunciamiento judicial el Tribunal Supremo aborda la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte por la ausencia de un informe en materia de impacto de género. La anteriormente analizada sentencia del TSJ de Madrid, de 19 de abril de 2017, fue recurrida en casación tanto

[20] Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 (recurso de casación 611/2010, Ponente Santiago Martínez-Vares García).

[21] Recurso de casación 929/2014, Ponente Rafael Fernández Valverde.

[22] Es llamativo el contenido de esta sentencia si se pone en relación con la sentencia objeto de análisis anteriormente, mediante la que se argumenta la ausencia del informe de impacto de género como causa de nulidad del Plan territorial de la Costa del Sol Occidental, cuando el Tribunal también admitió que la recurrente no puso de manifiesto aspectos o determinaciones recogidos en dicho Plan que fuesen susceptibles de la incidir en la igualdad de hombres y mujeres.

por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte como por la Comunidad Autónoma de Madrid. Mediante Auto del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2017[23] se admitió el recurso interpuesto, considerando que la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistiría en determinar en qué medida la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación. Por tanto, a través de este Auto el Tribunal Supremo ya avanzó que el debate en este supuesto se va a ceñir a la supletoriedad o no del derecho estatal en esta materia.

En esta línea, el propio Tribunal deja claro en la sentencia analizada que no se trata de resolver sobre la conveniencia u oportunidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico incorporen o no un informe o perspectiva de género, sino que lo que hace es pronunciarse sobre si en ese supuesto concreto, a la luz de la normativa estatal y autonómica vigente, era necesario incorporar el citado informe en el procedimiento de elaboración del plan y si su ausencia determinaba la nulidad de pleno derecho de aquél.

Para ello, el órgano jurisdiccional aborda la cuestión partiendo de la jurisprudencia constitucional en torno a la supletoriedad del Derecho estatal, recordándonos que la supletoriedad no puede convertirse en una cláusula universal de atribución competencial, sino que es el principio de competencia el que articula las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas[24].

Esta doctrina constitucional, en consonancia con la recaída expresamente en materia urbanística (particularmente en la conocida sentencia 61/1997) conduce al Tribunal Supremo a concluir que la cláusula de supletoriedad invocada para aplicar el artículo 24 de la Ley de Gobierno y exigir el informe de impacto de género como requisito necesario para la aprobación del plan de ordenación, carece de soporte en la actual jurisprudencia que analiza el principio de supletoriedad[25]. En consecuencia, el informe de impacto de gé-

[23] Auto de admisión recaído en recurso de casación 3781/2017, Ponente José Juan Suay Rincón.

[24] Sentencias del TC 15/1989, 64/1989, 103/1989 y 79/1992.

[25] F.J. 12º.

nero resultará exigible con carácter preceptivo en el procedimiento de aprobación de un instrumento de ordenación cuando así lo contemple la legislación autonómica, pero no basándose exclusivamente en la supletoriedad de la Ley del Gobierno estatal.

Al margen de la perspectiva procedimental el Tribunal reconoce la necesidad de considerar el principio de igualdad de género en materia de urbanismo, al contemplar la propia legislación de suelo estatal este principio como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano. Como tal principio el Tribunal Supremo admite la posibilidad de que su control judicial se extienda a conocer de la impugnación del plan basándose en concretos y específicos aspectos que puedan incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria.

De esta forma, el Tribunal Supremo declara como doctrina jurisprudencial que «*si bien la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación, el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos*».

5. CONCLUSIONES

El principio de igualdad entre hombres y mujeres forma parte de nuestro ordenamiento y, de conformidad con la legislación estatal sobre suelo, se erige como un principio inspirador del desarrollo urbano. A partir de esta reciente sentencia objeto de estudio, el Tribunal Supremo admite expresamente que el control judicial sobre los instrumentos de planeamiento alcanza a verificar si la ordenación propuesta tiene en cuenta y respeta dicho principio.

Las sucesivas leyes y disposiciones dictadas en materia de igualdad han ido estableciendo un análisis del impacto por razón de género en el que se valore el respeto a ese principio de igualdad

de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, estableciendo algunas de ellas la exigencia de materializar ese análisis en un concreto informe.

En el ámbito estatal, la Ley 50/1997, del Gobierno, al regular el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, exigía la necesidad de un informe en materia de impacto de género, exigencia que tras la modificación operada por la LRJSP se plasma en la necesidad de incluir en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo un apartado referente al impacto por razón de género.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 10 de diciembre de 2018 ha declarado que la aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia del informe de impacto de género en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación. No obstante, parece observarse una cierta discrepancia entre esta reciente Sentencia del Tribunal Supremo y el voto particular emitido en la sentencia anterior del mismo Tribunal de 6 de octubre de 2015, en cuanto al carácter supletorio del hoy vigente artículo 26 de la Ley del Gobierno.

Recordando el citado voto particular de aquél pronunciamiento judicial debemos tener presente en todo caso un debate mucho más amplio al que urge dar respuesta: si se mantiene jurisprudencial y doctrinalmente la consideración de los planes urbanísticos como disposiciones de carácter general, ¿debe seguirse en su procedimiento de elaboración y aprobación todos los trámites exigibles a cualquier norma reglamentaria?

Sin poner en duda la relevancia de la materia objeto de análisis, no podemos perder de vista que ésta supone un granito de arena en medio de un gran desierto, el de la complejidad de los planes urbanísticos y de su propia supervivencia. Por ello, creemos que es el momento ya de abordar el problema global al que nos enfrentamos en esta materia, para lo que es necesario una clarificación del ordenamiento jurídico en el ámbito urbanístico y de la normativa transversal que le resulta de aplicación, de tal suerte que puedan discernirse con claridad, por cualquier operador, los trámites que resultan exigibles en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Desde una perspectiva más global, cabe plantearse si nuestro modelo de planeamiento urbanístico puede mantener el nivel de complejidad actual y constituir el soporte de todas las políticas públicas que se ejercen sobre un determinado territorio. A nuestro juicio, la planificación urbana debe ser coherente con el conjunto de políticas públicas pero ser el sostén de todas ellas contribuye a debilitar, cuando no a expulsar del ordenamiento jurídico, los propios planes urbanísticos.

BIBLIOGRAFÍA

CARBALLEIRA RIVERA, M. T.; «Urbanismo con género» en GIFREU I FONT, J.; BASSOLS COMA, M.; MENÉNDEZ REXACH, A. (Directores); *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, págs. 219-246.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.; «La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: innovaciones urbanísticas recordando el pasado», Actualidad Administrativa, Nº 14, 2007, págs. 1677-1708.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.; «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», Revista de Administración Pública, Nº 203, 2017, págs. 137-162.

GARCÍA BUJALANCE, S. y ROYO-NARANJO, L.; «La perspectiva de género en el urbanismo. Una aproximación conceptual adaptada» en VÁZQUEZ BERMÚDEZ, I. (coord.); *Investigación y género, inseparables en el presente y en el futuro: IV Congreso Universitario Nacional «Investigación y Género: Sevilla, 21 y 22 de junio de 2012»*, págs. 609-629.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.; *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Volumen I, Thomson Civitas, Navarra, 2007.

LOMBARDO, E.; «El mainstreaming. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea», Aequalitas: Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Nº 13, 2003, págs. 6-11.

MUXÍ MARTÍNEZ, Z.; CASANOVAS, R.; CIOCOLETTO, A.; FONSECA, M.; y GUTIÉRREZ VALDIVIA, B.; «¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?», Feminismo/s, Nº 17, 2011, págs. 105-129.

MUXÍ MARTÍNEZ, Z.; «Ciudad Próxima: urbanismo sin género»; Ingeniería y territorio, Nº 75, 2006, págs. 68-75.

PÉREZ CANO, M. T.; ROYO NARANJO, L.; «El urbanismo desde una perspectiva de género, ¿es posible?» en VÁZQUEZ BERMÚDEZ, I. (coord.), *Investigación y Género: Sevilla, 17 y 18 de junio de 2009*, págs. 1003-1012.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.; BRUQUETAS CALLEJO, M.; RUIZ SÁNCHEZ, J.; «Una agenda de investigación en España sobre género y urbanismo» en SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.; BRUQUETAS CALLEJO, M.; RUIZ SÁNCHEZ, J.;

Ciudades para las personas. Género y urbanismo: estado de la cuestión, Instituto de la Mujer, Madrid, 2010, págs. 113-119

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.; *Urbanismo con perspectiva de género*, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 2004.

SANCHO MARTÍNEZ, A.; *Ciudades Conciliadoras: Urbanismo y Género,* Tesis doctoral, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2017.